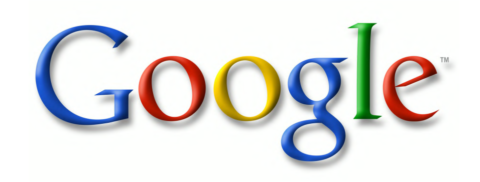





SIGILLUM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
VE RI TAS

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

QUESTION DES DÉTROITS

ÉTUDE JURIDIQUE SUR LA SITUATION INTERNATIONALE
DU BOSPHORE ET DES DARDANELLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

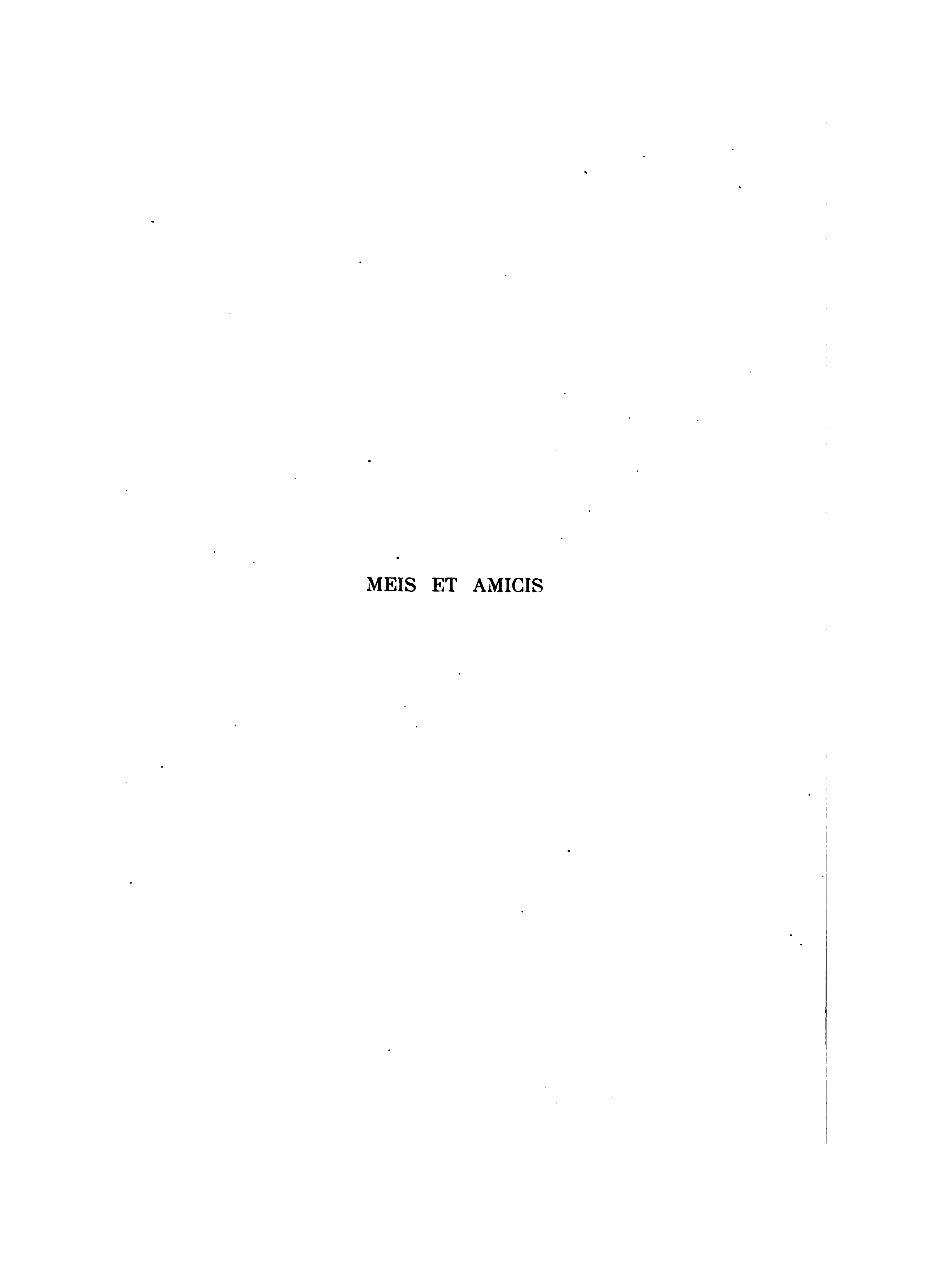
Sera présenté et soutenu le Mardi 11 Février 1908, à 2 h. 1/2.

PAR

Maurice LOZÉ

Président : M. PIEDELIÈVRE, *professeur*.
Suffragants { MM. LAINÉ, *professeur*.
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *agrégé*.

PARIS
ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
11, Rue Victor-Cousin, 11
1908



MEIS ET AMICIS

LA QUESTION DES DÉTROITS

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

Importance politique et économique des détroits en général. Importance particulière du Bosphore et des Dardanelles ; notions sur leur situation géographique.

Les détroits, c'est-à-dire les bras maritimes ouverts par la nature, qui font communiquer deux mers entre elles, jouent dans la vie des peuples établis à la surface du globe un rôle des plus importants. C'est par les détroits en effet que se continuent sans interruption les relations internationales, ils permettent que les Etats riverains de chaque bassin maritime et ayant entre eux des relations par eau, poursuivent ces relations au-delà et les étendent aux Etats riverains d'autres océans situés dans d'autres parties du globe.

De là il résulte que les détroits sont d'abord des moyens admirables de commerce international ; on peut les comparer aux cols des chaînes de montagne qui mettent en communication deux vallées ou deux plai-

nes. Leurs avantages sont si évidents, si importants, que les hommes n'ont pas craint d'imiter, au prix des plus grands efforts, ce que la nature n'avait pas toujours ou n'avait pas encore fait : ils ont creusé des isthmes reliant les mers.

Les détroits ont aussi une importance politique de premier ordre : ils commandent l'océan et pour n'en rappeler qu'un exemple, c'est grâce à sa situation sur le Pas-de-Calais, que pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, l'Angleterre a pu, au moyen de ses flottes, bloquer les ports de France, miner son commerce et faire avorter l'expédition de Boulogne. Cette importance politique est d'autant plus grande que le détroit est plus resserré et qu'on peut plus aisément commander les deux rives. C'est ce qui explique la situation si grave pour les pays riverains de la mer du Nord où se trouvent le Sund et les Belt, ce qui explique les ligues de neutralité armée de la fin du XVIII[e] siècle ; ce qui explique enfin l'intérêt qu'a eu l'Allemagne à creuser le canal de Kiel pour doubler ces deux détroits. De même, au sud de l'Europe, au moyen de Gibraltar, l'Angleterre commande une des entrées de la Méditerranée et son occupation de l'Egypte a eu pour principal but de lui réserver une main-mise sur l'autre entrée qui est Suez.

Or, si l'on examine la situation géographique et l'étroitesse des détroits, on remarquera que deux d'entre eux doivent être placés au premier rang ; ceux du

Bosphore et des Dardanelles. Le premier, sur lequel s'élève Constantinople est la seule ouverture que possède la mer Noire sur la mer libre ; le second, les Dardanelles, donne accès au Bosphore, par la mer de Marmara qui se trouve ainsi placée comme une antichambre devant Constantinople.

Ces deux détroits sont d'une étroitesse remarquable. Le Bosphore en particulier n'est autre chose qu'un « véritable fleuve maritime » (1). Sa longueur est de vingt-sept kilomètres ; sa largeur atteint, par endroits, trois mille mètres, mais en d'autres points elle n'a que cinq cent mètres, c'est-à-dire moins que bien des fleuves proprement dits. Les sinuosités qui se développent entre deux rives à peu près parallèles, forment sept baies chacune correspondant de l'autre côté à un promontoire (2). Les Dardanelles, qui ont une longueur de soixante-dix kilomètres, sont aussi d'une plus grande largeur : le détroit qui a parfois sept mille mètres ne va jamais au-dessous de dix-huit cents mètres. C'est pourtant sur les Dardanelles, l'ancien Hellespont, que Xerxès fit passer autrefois son armée grâce à un double pont de bateaux et, s'il faut en croire les géographes anciens, le détroit n'avait alors, par endroits, qu'une largeur de douze cents mètres (3).

(1) Elisée Reclus, *Nouvelle géographie universelle*, 1886, tome Ier, p. 145.

(2) Vivien de Saint-Martin, *Dictionnaire de géographie*, 1884, v° Bosphore.

(3) Vivien de Saint-Martin, *op. cit.*, v° Dardanelles.

Ces deux détroits ont, malgré leur étroitesse, une importance de premier ordre tant au point de vue commercial qu'au point de vue politique. Les Dardanelles servent de porte de communication entre la Méditerranée et le bassin de la mer Noire ; elles unissent et relient ainsi tout l'Orient et bien que ce détroit soit toujours agité par un courant assez rapide allant du nord au sud, c'est une voie commerciale excessivement active. Le Bosphore est moins important au point de vue commercial parce qu'il n'est vraiment navigable qu'en été : en hiver il est pris par les glaces et au printemps il charrie les banquises qui viennent du fond de la mer Noire ; il est le déversoir des eaux qui se jettent dans celle-ci c'est-à-dire du Danube, du Dniester, du Dniesper, du Don, du Rion, du Kouban, du Kyzyl-Irmarck, pour ne citer que les principaux.

Mais au point de vue politique le Bosphore est un des points du globe qui présentent la situation la plus importante et la plus grave. C'est sur lui en effet qu'est bâtie l'ancienne capitale de l'Empire d'Orient, la capitale actuelle de l'Empire Ottoman, Constantinople. L'emplacement de cette ville, au point de vue mondial est si remarquable qu'une légende veut qu'il ait été indiqué par les Dieux mêmes, par Apollon (1). Constantinople placée à la fois sur la plus grande route continentale, celle qui relie directement l'Europe occi-

(1) Elisée Reclus, *op. cit.*, tome Ier, p. 148.

dentale au centre de l'Asie et aux Indes et qui continue la voie méditerranéenne jusqu'au Caucase, est depuis des siècles le point de mire des compétitions internationales. Posséder Constantinople, c'est posséder l'Asie Mineure et commander par Suez et par le Golfe Persique les chemins de l'Extrême-Orient. Constantinople est à l'orée du Bosphore, du côté de la mer de Marmara, elle est bâtie là sur un cap de la côte européenne, entourée d'un côté par la mer, d'un autre par un estuaire admirable, la Corne d'Or. En face, à peu de distance, se trouve la côte asiatique avec Scutari. Une flotte de guerre venant s'adosser à celle-ci, avec la gueule de ses canons dirigée sur Constantinople, voilà la vision pleine de dangers que la diplomatie européenne n'a cessé d'avoir devant les yeux depuis plus d'un siècle.

C'est cette situation géographique spéciale, c'est cette importance politique particulière, ce sont ces raisons de diplomatie européenne qui ont créé ce qu'on dénomme d'une expression devenue traditionnelle : « *la Question des Détroits* ».

Par là on entend, non pas la question juridique des détroits en général, mais le régime international, tout contingent et particulier auquel se trouvent soumis les deux Détroits de Constantinople et qui comporte une dérogation importante du droit commun ; quels sont les événements historiques qui ont été l'origine de la situation exceptionnelle faite au Bosphore et aux Dar-

danelles : voilà ce que nous allons rappeler brièvement avant d'aborder l'étude juridique proprement dite qui fait l'objet de cette thèse.

CHAPITRE II

Régime juridique de droit commun des détroits. Diverses hypothèses à envisager. Droits de souveraineté de l'Etat riverain.

En principe le régime juridique de droit commun des détroits est une application à un cas spécial des droits que tout Etat riverain exerce sur ses eaux territoriales (1). Sans rechercher ici quelle est la nature de ces droits, on peut dire qu'ils constituent une autorité amoindrie, diminuée, qui tient le milieu entre la souveraineté territoriale de l'Etat et le régime de la haute mer. Cette autorité atténuée est la résultante de deux intérêts en présence qu'on a dû concilier : l'intérêt de la communauté internationale d'une part, l'intérêt de l'Etat riverain d'autre part. Le premier consiste à pouvoir exercer sans entraves le commerce international, le second sera d'assurer la conservation des droits de l'Etat riverain.

(1) L'Institut de droit international, dans le projet de règlement sur la mer territoriale qu'il a adopté lors de sa session de Paris en 1894, a déclaré applicables aux détroits les règles édictées en ce qui touche le régime de la mer littorale.

De la conciliation entre ces deux intérêts opposés il résulte que les membres de la communauté internationale doivent user des eaux territoriales d'un Etat autant que l'existence de ce dernier ne sera pas mise en péril et qu'ils auront en particulier le droit de passer par ces eaux aussi longtemps que leur passage restera inoffensif, « innocent » (1).

La condition des eaux territoriales reste la même quelles que soient les variantes géographiques où elles se trouvent placées.

Lorsqu'il s'agit d'un détroit cependant, il est un cas où l'on peut se demander si les droits de l'Etat riverain ne doivent pas être plus absolus : c'est le cas *où les deux rives du détroit* appartiennent à un seul et même Etat et sont *assez rapprochées l'une de l'autre pour que celui-ci puisse commander toute la largeur du passage*. Il semble qu'en présence de l'étroitesse du détroit, la conservation de l'Etat permette et exige qu'il prenne dans ses eaux territoriales, des mesures plus rigoureuses qu'à l'ordinaire pour sauvegarder son existence. On peut se demander en particulier si l'Etat riverain n'aura pas le droit d'interdire le passage du détroit à tout navire étranger quel qu'il soit.

Pour répondre à cette question il faut faire une distinction :

(1) Nous n'avons pas à étudier ici, dans son détail, le régime de la mer territoriale tel qu'il a été réglé par l'Institut de droit international en 1894.

Il se peut que la mer à laquelle conduit le détroit soit une *mer fermée* et que toutes ses rives relèvent de la même souveraineté d'un seul Etat. Dans ce cas cette mer présente une grande analogie avec un vaste lac national (1), on ne peut refuser à l'Etat riverain le droit d'exercer sa souveraineté territoriale absolue et en particulier d'interdire l'accès de cette mer à tout navire étranger. Le détroit qui conduit à cette mer pourra donc être fermé à tout navire étranger même commercial. C'est là le droit strict de l'Etat riverain, mais en agissant ainsi, cet Etat renoncera aux avantages du commerce international (2).

Il faut cependant remarquer que si théoriquement le droit de l'Etat est certain et absolu, en fait cet Etat se gardera d'en faire usage rigoureusement car il se priverait des bienfaits du commerce et pourrait s'attirer de la part des autres Etats des mesures de rétorsion pénibles.

Cette situation fut celle de la mer Noire avant l'établissement des Russes à Azow, alors que la Turquie était seule maîtresse de ses rives ; c'est encore la situation de la mer d'Azow qui, commandée par le détroit

(1) F. Despagnet, *Cours de droit international public*, troisième édition, 1905, p. 487.

(2) H. Bonfils, *Manuel de droit international public*, troisième édition, 1901, n° 506. — *Contrà* Heffter-Geffcken, *op. cit.*, n° 76, qui semble dénier d'une façon absolue ce droit à l'Etat riverain.

de Kertch, se trouve entourée par le territoire de la Russie.

A côté de cette première hypothèse, on en conçoit et il s'en manifeste une seconde, lorsque le détroit, dont les deux rives très rapprochés appartiennent à un seul Etat, met en communication *deux mers ouvertes*, c'est-à-dire deux surfaces maritimes qui baignent les côtes de plusieurs Etats différents. L'Etat riverain du détroit pourrait, par la force, s'opposer au passage des navires étrangers, mais en a-t-il le droit ? Il ne faut pas hésiter à répondre négativement : l'Etat riverain pourra prendre toutes les mesures qu'exige sa sécurité, comme il peut le faire dans toute l'étendue de ses eaux territoriales ; mais il ne peut apporter aucun obstacle à la navigation pacifique et innocente dans le détroit.

C'est cette condition spéciale qu'on entend par le principe de la liberté des détroits ; elle est la conséquence du droit de communication que possèdent les Etats ; ce sont, en effet, des voies naturelles de communication comme les fleuves internationaux, et si la navigation n'y était pas libre le principe de la liberté des mers serait illusoire pour les surfaces maritimes que le détroit fait communiquer. Il faut que les pays que baigne l'une des mers puissent commercer librement par le détroit avec les pays qui sont situés sur les rives des autres mers et océans (1).

(1) Heffter-Geffcken, *op. cit.*, p. 76. — H. Bonfils, *op. cit.*, n° 507. — F. Despagnet, *op. cit.*, page 487.

Mais le principe de la liberté des détroits ainsi posé est suffisant pour permettre au commerce international de s'établir et de fonctionner normalement. Il ne faut pas aller plus loin, il ne faut pas demander à l'Etat riverain une plus grande abstention. Celui-ci conservera tous les droits de souveraineté que lui confère sa situation sur le détroit et il pourra les exercer pleinement et sans entraves dès que cet exercice ne sera pas un obstacle au commerce international.

C'est ainsi que l'Etat riverain sera chargé, sur les eaux du détroit comme dans toute l'étendue de ses eaux territoriales, de réglementer la navigation et d'assurer la police. De même il sera en droit de prendre toutes les précautions qui pourront être exigées par sa propre sécurité ; les autres Etats, en effet, ne peuvent réclamer à leur profit l'usage du détroit qu'autant que cet usage restera sans danger ; comme le disaient les anciens auteurs, ils n'ont que le *jus usus innocui*. En dehors de cet usage innocent, l'Etat riverain garde le droit de pourvoir aux nécessités de sa propre sécurité et lui seul est juge des circonstances dans lesquelles le passage d'un bâtiment, en particulier celui d'un navire de guerre, peut porter atteinte à cette sécurité.

C'est ainsi qu'il pourra interdire à une escadre nombreuse de passer d'un seul coup : il pourra obliger les navires qui la composent à naviguer séparément et à un certain temps d'intervalle. C'est ainsi encore qu'il pourra empêcher un navire de guerre de passer la

nuit, ou de profiter de son passage pour faire des expériences stratégiques. Il lui est loisible de demander des explications sur le but du voyage et si la réponse lui est refusée ou si elle paraît inexacte, les autorités locales pourront prendre d'urgence les mesures provisoires qu'elles jugeront nécessaires (1). L'Etat riverain seul est juge de ces circonstances : à son gré il prendra des mesures de sûreté ou les négligera.

Tel est le droit commun ; telles sont les obligations et les prérogatives qui résultent pour un Etat de sa situation sur les deux rives d'un détroit.

Le Bosphore et les Dardanelles appartiendraient, depuis que d'autres pays que la Turquie se trouvent installés sur les bords de la mer Noire, à la seconde hypothèse que nous avons envisagée. Mais ils ne sont pas soumis au régime de droit commun que nous avons rappelé; la navigation commerciale,la navigation innocente s'y trouve libre sans doute ; mais les droits de souveraineté du riverain, la Turquie, en ce qui concerne les navires de guerre se trouvent restreints par suite de conventions internationales intervenues au cours du XIX[e] siècle.

(1) Heffter-Geffcken, *op. cit.. loc. cit.*

CHAPITRE III

Situation du Bosphore et des Dardanelles jusqu'à l'arrivée des Russes sur la mer Noire. L'ancienne règle ottomane de la fermeture absolue.

La question du passage dans les Détroits de Constantinople ne se posa pas — ne pouvait pas se poser tant que la Turquie fut seule maîtresse des rives de la mer Noire. Celle-ci n'était alors qu'une mer intérieure représentant une très grande similitude avec une baie territoriale : la Turquie se trouvant seule sur ses bords, de même qu'elle possédait les deux rives des Détroits, pouvait librement en interdire l'accès à tout navire étranger, même navire de commerce, et c'est ce qu'elle fit en principe.

Ce n'est pas cependant qu'on manqua de lui demander le passage, ni que les revenus du commerce maritime n'eussent pu lui profiter. De par sa situation géographique la mer Noire avait de tous temps attiré les navigateurs et les commerçants (1). Sans remonter

(1) Plusieurs ouvrages ont étudié spécialement le commerce du Levant et de la mer Noire. Voy. Anthoine, *Le commerce et*

plus haut, au Moyen Age, jusqu'à ce que les Turcs fussent parvenus sur les bords des Détroits, c'étaient les deux républiques de Venise et de Gènes qui — à défaut des Grecs de Byzance plongés dans l'apathie et dans les discordes — détenaient tout le commerce dans la Méditerranée orientale. Lorsque les Turcs, qui possédaient toute la rive asiatique du Bosphore occupèrent Constantinople en 1453, et devinrent également les maîtres de la rive européenne du Détroit, les deux Républiques Italiennes essayèrent de continuer leur commerce. Mais ils rencontrèrent des obstacles insurmontables de la part des nouveaux maîtres de Constantinople.

Malgré les Traités et les promesses qu'ils contenaient, malgré les taxes de passage payées et les tribus annuels versés, les vexations rendaient impossible la navigation régulière. D'ailleurs, dès leur prise de Constantinople, les Turcs s'étaient occupés de fortifier le Bosphore à l'endroit où le canal est le plus resserré et leurs canons menaçaient la sécurité des négociants.

Les Turcs s'avancèrent peu à peu sur toute la côte septentrionale de la mer Noire : à la fin du xve siècle,

la navigation de la mer Noire, deuxième édition, 1820. — W. Heyd, *Histoire du commerce du Levant au moyen âge*, 1885-86. — Depping, *Histoire du commerce entre le Levant et l'Europe*, 1830. — Paul Masson, *Histoire du commerce français dans le Levant au* xviie *siècle*, 1896. Elie de la Primandaie, *Etude sur le commerce au moyen âge, Histoire du commerce de la mer Noire et des colonies génoises de la Crimée*, 1848.

celle-ci était devenue une véritable mer intérieure ottomane ; le principe de sa fermeture absolue s'établit peu à peu et fut érigé par les Turcs en règle fondamentale du droit public de leur Empire. Ils n'y apportèrent d'exceptions, vis-à-vis de certains pays, que d'une manière très passagère et très stricte : ce fut, par exemple, à l'égard de Venise tant que la marine marchande ottomane se trouva insuffisante pour leurs besoins commerciaux ; plus tard à l'égard des Anglais et des Hollandais mais à la condition expresse que ceux-ci se serviraient de navires turcs.

La France elle-même qui entretint aux xv[e] et xvi[e] siècles avec la Porte les meilleurs rapports, surtout après l'alliance entre François I[er] et Soliman le Magnifique « l'alliance du lys et du croissant » put obtenir pour ses nationaux, au moyen de *capitulations*, des avantages commerciaux considérables ; ces avantages permirent aux navigateurs de Marseille de créer dans les Echelles du Levant des comptoirs de premier ordre, mais jamais les navires français ne purent franchir le Bosphore : Constantinople fut toujours le point terminus de leurs expéditions. Les rois de France qui essayèrent d'obtenir du Sultan l'extension de leurs privilèges au commerce de la mer Noire, se heurtèrent toujours à un refus catégorique et quels que fussent les arguments employés « la jalouse défiance des Turcs ne se laissa pas désarmer » (1).

(1) Vandal, *Une ambassade française en Orient sous*

Avec leurs plus proches voisins, les Russes, les Ottomans eurent longtemps des rapports très cordiaux, justifiés non seulement par leurs relations commerciales, mais encore par certaines similitudes de mœurs entre les deux peuples orientaux. Mais cet état de choses ne put persister dès que les Russes furent poussés, par une force impérieuse, vers le sud, vers la mer Noire. Cette extension de la Russie n'était pas seulement provoquée par son besoin de conquérir de nouveaux territoires et de mieux asseoir sa domination sur les Tartares de ces provinces méridionales ; il y avait là pour elle un intérêt vital, celui de posséder un débouché sur la mer libre. Cette extension devint l'objectif permanent de la politique russe, surtout à partir du règne de Pierre le Grand. Celui-ci en effet avait assuré à son pays l'accès vers la mer, au nord, par la conquête des provinces Baltiques ; ses successeurs et en particulier Catherine firent de constants efforts pour s'établir, au sud, sur la mer Noire.

Ces efforts furent longs et pénibles, non seulement parce qu'à cette époque la Turquie était redoutable, mais encore parce que les Puissances européennes craignaient — non moins que la Porte — l'établissement des Russes sur la mer Noire. Pierre le Grand, après avoir conquis Azow, le perdit, en 1711, au Traité du Pruth. Catherine le reprit, mais au traité de Belgrade,

Louis XV. La mission du marquis de Villeneuve, 1887, p. 4 et 55.

en 1739, le marquis de Villeneuve, choisi par elle comme médiateur, sut habilement empêcher que la Russie conservât cette situation: le territoire d'Azow fut déclaré neutre et désert et les Russes ne pouvant avoir de flotte sur la mer, leur commerce dut se faire par des bâtiments turcs.

Cet échec de Belgrade fut sensible à Catherine, car il remettait à longue échéance la réalisation de son projet. Elle essaya en vain de reprendre, par la voie diplomatique, les avantages perdus. Les difficultés provoquées par les affaires de Pologne lui permirent de les reprendre par la voie des armes. Elle fut assurée de la neutralité de l'Autriche et de la Prusse, compromis avec elle dans le partage de la Pologne, et elle obtint l'alliance de l'Angleterre qui y vit un moyen de lutter contre l'influence Française (1764). La guerre, mal engagée par les Turcs, tourna contre eux ; une flotte anglo-russe parvint, victorieuse, depuis la Baltique jusqu'à Constantinople. Cette flotte établit un blocus devant le Bosphore en vue d'affamer Constantinople ; les vaisseaux anglais passèrent même le Détroit.

La Porte vaincue dut accepter les conditions rigoureuses du traité de Koutchouck-Kaïnardji (1774) (1). Il semblait que par ce traité tous les vœux de la Russie fussent réalisés. Elle obtenait d'abord de nombreux avantages, l'influence politique et en particulier le droit

(1) De Martens et de Cussy, *Recueil des traités, Conventions et autres actes diplomatiques*, 1846, t. Ier, p. III et suiv.

d'intervenir en Turquie pour la protection des Chrétiens (1). Elle s'établissait en outre définitivement sur la mer Noire en se faisant céder la forteresse de Kertch et en s'installant sur les bouches du Dniéper (2). Enfin surtout elle acquérait, pour ses navires de commerce, la liberté de naviguer dans toutes les eaux turques, c'est-à-dire en particulier dans la mer Noire et à travers les Détroits (3). Mais en réalité, les avantages acquis par la Russie à Kaïnardji ne pouvaient être considérés par elle ni comme définitifs, ni comme suffisants. Sans doute le pavillon commercial russe pouvait flotter sur la mer Noire et à travers les Détroits ; mais cette liberté n'avait rien de stable ; elle dépendait des maîtres des Détroits, et, par suite, le commerce russe se trouvait à la merci de la politique, des intrigues compliquées des autres Puissances à Constantinople. Cette liberté n'était non plus suffisante, car les autres Etats européens acquirent bientôt aussi les mêmes privilèges commerciaux sur la mer Noire.

D'autre part, limitrophe de la Turquie, dominant géographiquement et politiquement les provinces danubiennes, il devait entrer tout naturellement dans l'esprit de la Russie de s'établir vers les Balkans comme puissance militaire. D'ailleurs ses côtes de la mer Baltique, emprisonnées par les glaces durant six mois

(1) Article 7.
(2) Articles 3 et 16.
(3) Article 11.

de l'année lui faisaient une obligation de s'installer sur une mer libre et d'y asseoir une force militaire ; c'est ainsi que sous le règne de Catherine fut construite la forteresse de Sébastopol.

Donc, soit au point de vue commercial, soit au point de vue politique, la diplomatie russe allait concentrer ses efforts vers ce but qui devint une véritable idée nationale : assurer à la Russie une influence prépondérante à Constantinople. Pour atteindre ce but deux moyens seront mis tour à tour en action : la persuasion ou la force. Comme l'a dit un Ambassadeur russe en Turquie : « Notre rôle à Constantinople est beaucoup plus simple qu'on ne le croit généralement. Il consiste à être toujours le plus grand ami ou le plus grand ennemi de la Turquie » (1). Comme amie le rôle tendra à profiter de l'influence acquise pour passer avec la Porte des Traités d'alliance où l'apport de la Turquie consistera non en troupes mais en avantages commerciaux ou politiques. Comme ennemie, la Russie s'efforcera de profiter des difficultés européennes pour régler directement avec les Turcs le prix de ses victoires. Et dans les deux cas la Russie cherchera surtout à s'assurer le passage des Détroits.

(1) Paroles de M. de Boutenieff, ambassadeur de Russie à Constantinople. V. Thouvenel. *Nicolas Ier et Napoléon III. Les préliminaires de la guerre de Crimée*, 1891, p. 90.

CHAPITRE IV

Comment s'est posée « la Question des Détroits » au point de vue international. Le traité de Kaïnardji. Plan et objet de cette étude

A ce jeu difficile, la Russie ne rencontra pas seulement les Turcs comme adversaires ; elle y rencontra surtout les autres Puissances. La situation géographique privilégiée de la Russie éveillait déjà leur méfiance; chacun de ses succès diplomatiques ou militaires suscita leur jalousie et leur politique consista autant à contrecarrer son action qu'à diriger la leur propre. Avant tout ils s'efforcèrent d'empêcher la Russie de prendre pied à Constantinople et cherchèrent à mettre cette ville à l'abri d'un coup de force.

De ce double courant politique, courant russe et courant européen, naquit la réglementation diplomatique des Détroits qui, avec la constitution des Etats balkaniques, a formé le fond de la *Question d'Orient* au XIXᵉ siècle. Cette réglementation consiste à fermer aux navires de guerre le passage des Dardanelles et du

Bosphore. Elle fut d'abord établie par la Porte elle-même comme une règle fondamentale de son Empire et, suivant l'influence dont elle jouissait à Constantinople, chacune des Puissances européennes s'efforça d'en assurer l'exercice à son profit. Mais à mesure que la puissance de la Porte diminua, elle put moins facilement garantir le respect de cette règle et ce furent les Puissances européennes en vue d'empêcher la prise de Constantinople et le démembrement de l'Empire ottoman au profit de l'une d'entre elles, qui consacrèrent cette règle devenue, dès lors, un principe véritablement européen.

Sous cette seconde forme la règle de la clôture des Détroits se présenta avec une limitation à la souveraineté du Sultan. Mais son établissement ne fut pas chose aisée ni rapide : le Sultan résista d'abord à cette mise en tutelle maritime ; les Puissances européennes elles-mêmes ne surent pas s'entendre pour tomber d'accord et ce ne fut qu'en 1841 à la suite et à l'occasion de circonstances diplomatiques particulièrement graves pour l'Europe que la règle de la fermeture des Détroits put s'organiser en une Convention internationale.

Ainsi posée cette règle ne resta pas immuable ; il y eut un double mouvement qui successivement la consolida à l'encontre de la Russie en 1856, puis l'ébranla d'une réaction de cette dernière Puissance en 1871 et 1878.

PREMIÈRE PARTIE

LA GENESE DE LA RÈGLE DIPLOMATIQUE DE LA FERMETURE DES DÉTROITS (1774-1884)

CHAPITRE PREMIER

L'Alliance Russo-Turque de 1798 et la Convention Anglo-Turque de 1809. Leur importance pour la question des détroits.

Les conséquences du traité de Kaïnardji ne tardèrent pas à se manifester ; dès avant la fin du XVIII[e] siècle la Russie sut profiter des événements pour exploiter les avantages que lui assurait l'Acte de 1774. Cependant l'Empereur Paul I[er] se disait partisan ardent de la paix et c'est pacifiquement en effet qu'il essaya d'abord de dominer à Constantinople. Mais l'activité de Bonaparte, le traité de Campo-Formio et surtout l'expédition d'Egypte l'obligèrent à prendre bientôt une autre attitude. Campo-Formio avait donné les Iles Ioniennes à la

France et, maître de ces îles, Bonaparte était aussi redoutable pour la Russie qu'il le devenait pour la Turquie en conquérant l'Egypte. Aussi avant même qu'un traité fut signé entre elles, avant que le Sultan ait obtenu de Paul I[er] la promesse de secours, l'escadre russe, le 5 septembre 1798, avait franchi le Bosphore et était venue mouiller devant Constantinople, prête à repousser l'escadre française. Le Sultan, loin de protester contre cette violation de l'ancienne règle de son empire, s'empressa de s'entendre avec l'amiral russe pour une action commune. Les deux escadres commencèrent leurs opérations immédiatement, ce ne fut qu'à la fin d'octobre qu'une Convention fut signée, transformée en Traité définitif le 23 décembre 1798 (1). Ce traité, qui comportait une trève pour huit ans et la garantie des possessions respectives, constituait entre les deux pays une « alliance inégale », car la puissance militaire et navale de l'un n'était pas en rapport avec celle de l'autre. Cependant à la bien considérer cette alliance n'était peut-être pas aussi inégale au fond qu'en apparence. Sans doute la Russie prenait l'engagement de fournir à la Porte une escadre de douze vaisseaux de ligne et, si besoin en était, un corps d'armée de 75 à 80 mille hommes ; la Turquie, de son côté, se contentait de pourvoir à l'entretien de cette escadre et de cette armée.

(1) G. F. de Martens, *Recueil des principaux traités d'alliance, de paix, de trève, de neutralité, de commerce*, etc., deuxième édition, tome VI, p. 532.

Mais la Porte consentait, en même temps au libre passage des navires de guerre russes à travers les Détroits et cette faculté constituait pour les Russes un avantage sérieux dont ils ne manquèrent pas de profiter.

L'escadre russe — à l'occasion de la guerre — passa les Détroits pour opérer dans la Méditerranée et reprit les îles Ioniennes aux Français ; mais elle ne s'en tint pas aux passages strictement nécessaires à la guerre contre Bonaparte et malgré les termes restrictifs du Traité, elle multiplia ses voyages entre la mer Noire et la Méditerranée (1). Pendant les quatre années qui suivirent cette alliance, la Russie prit prétexte de la protection conjointe russo-turque sur les îles Ioniennes pour demander à la Porte le passage pour sa flotte. Ces passages fréquents étaient autant de précédents que les Russes se réservaient d'invoquer plus tard et qui devaient leur servir.

Les Puissances ne devaient pas être sans s'émouvoir de ces agissements. La France notamment — dès qu'elle le put s'efforça de reprendre à Constantinople son ancienne influence. Le Traité de Paris du 25 juin 1802 rétablit la paix entre les deux pays, mais ne suffit pas à détacher la Porte de la Russie. Il fallut le triomphe du traité de Presbourg et une ambassade spé-

(1) On a relevé les allées et venues de la flotte russe à travers les Détroits. Voy. Pisani, *L'expédition russo-turque aux îles Ioniennes*, dans la *Revue d'histoire diplomatique*, 1888, p. 190 et suiv.

ciale conduite par le général Sébastiani en 1806, pour décider la Porte à reconnaître le titre impérial de Napoléon et à rompre avec la Russie. Le général Sébastiani s'installa à Constantinople pour diriger l'action turque, il appela en particulier l'attention du Divan sur le passage des Détroits lui conseillant de restreindre la liberté qui avait été donnée aux Russes en 1798 et qu'une convention de 1805 leur avait renouvelée. La guerre fut déclarée par la Turquie à la Russie au début de 1807.

La Russie, se trouvant aux prises avec Napoléon en Prusse, aurait eu quelque mal à se défendre des deux côtés à la fois si elle n'avait reçu l'aide de son alliée l'Angleterre. Celle-ci demanda à la Porte l'expulsion de Sébastiani et comme son ambassadeur ne put l'obtenir il fit venir la flotte anglaise qui força les Dardanelles et vint s'établir devant Constantinople (1). La population de la ville organisa la défense sous la direction de Sébastiani et força les Anglais à retourner dans la Méditerranée.

(1) L'escadre anglaise commandée par Lord Duckworth franchit le détroit le 20 février 1807. Aidé de la colonie française, des secrétaires d'ambassade Lablanche et de Latour-Maubourg et des capitaines de Lascours, Boutin, Leclerc, Desacres de Fleuranges, Sébastiani, avec le concours du colonel Jochereau de Saint Denys, surveilla et ordonna la construction et l'emplacement des travaux de défense. Au bout de cinq jours, la ville était armée de neuf cents pièces de canons, l'occasion était manquée et Lord Duckworth dut repasser le Détroit. A. de la Jonquière, *Histoire de l'Empire ottoman*, page 398 et suiv.

La paix de Tilsitt, rapprochant Napoléon de l'Empereur de Russie, vint modifier à Constantinople l'ordre des influences. Cette paix terrifia la Porte, car la Russie réconciliée avec Napoléon allait avoir les mains libres en Orient et acquérir la possibilité d'agir contre la Turquie abandonnée par son allié. Celle-ci se retourna vers l'Angleterre et passa avec elle une Convention (1). Ce Traité de paix signé à Constantinople le 5 janvier 1809 renouvelait une alliance inégale entre la Porte et une Puissance européenne, mais avertie par l'expérience, la Porte tint à mettre, cette fois, par un article diplomatique, Constantinople à l'abri des dangers qu'elle venait de courir.

L'article II de la Convention anglo-turque de 1809 porte en effet « comme il a été de tout temps défendu aux vaisseaux de guerre d'entrer dans le Canal de Constantinople, savoir dans le détroit des Dardanelles et dans celui de la mer Noire; et comme cette ancienne règle de l'Empire Ottoman doit être de même observée dorénavant en temps de paix vis-à-vis de toute Puissance quelle qu'elle soit, la Cour britannique promet aussi de se conformer à ce principe ».

En apparence cet article ne fait que reconnaître les droits de la Porte : théoriquement le droit de fermer les Détroits, dont elle commande les rives, aux navires de guerre, ne saurait lui être refusé. Mais il est assez re-

(1) Ch. de Martens et de Cussy, *Recueil*, tome II, p. 333.

marquable que le fait de consacrer ce droit ait impliqué, en réalité, une restriction à la liberté d'action de la Turquie : en effet, si le cabinet de Londres avait promis de respecter la fermeture des Dardanelles et du Bosphore, ce n'était qu'autant que ce régime serait appliqué aux autres Puissances sans exception. A ce point de vue les termes de l'article II sont exprès ; l'Angleterre par ce moyen et tout en paraissant s'assujettir à une obligation, obtenait ainsi l'assurance que la Turquie n'ouvrait plus inconsidérément les Détroits à une flotte étrangère comme elle l'avait fait aux Russes en 1798.

Après la convention de 1809 la Porte devait donc s'efforcer d'observer rigoureusement le principe de la fermeture des Détroits à l'égard de toutes les Puissances ; cette ancienne règle de son Empire ne lui appartient plus librement. Sans doute par elle-même, la Porte ne fut-elle pas parvenue à remplir l'obligation ainsi contractée, si les Puissances n'avaient compris, elles aussi, que cette règle était seule susceptible de mettre Constantinople à l'abri d'une attaque inopinée de la part de la Russie et qu'elles avaient intérêt de concourir à son respect.

Ainsi on peut considérer la convention anglo-turque de 1809 comme le germe de la règle internationale posée en 1841 ; le but est le même aux deux dates, seul le caractère de l'acte est changé.

---

aucune entrave à la liberté du commerce russe et l'article 7 porte : « Il est expressément convenu que les blés provenant de Russie jouiront de ces mêmes privilèges et que leur libre transit ne souffrira jamais et sous aucun prétexte de la moindre difficulté ou empêchement. La Sublime Porte s'engage en outre à veiller soigneusement à ce que le commerce et la navigation de la mer Noire en particulier, ne puissent éprouver aucune entrave de quelque nature que ce soit. A cet effet, elle reconnaît et déclare le passage du canal de Constantinople et du détroit des Dardanelles entièrement libre et ouvert aux bâtiments russes sous pavillon marchand, chargés ou sur lest, soit qu'ils viennent de la mer Noire pour entrer dans la Méditerranée ; soit que, venant de la Méditerranée, ils veuillent entrer dans la mer Noire. Ces navires, pourvu qu'ils soient des bâtiments marchands, de quelque grandeur et de quelque portée qu'ils puissent être, ne seront exposés à aucun empêchement ou vexation quelconque, ainsi qu'il a été réglé ci-dessus. Les deux cours s'entendront sur les moyens les plus propres à prévenir tout retard dans la délivrance des expéditions nécessaires. En vertu du même principe, le passage du canal de Constantinople et du détroit des Dardanelles est déclaré libre et ouvert à tous les bâtiments marchands des Puissances qui se trouvent en état de paix avec la Sublime Porte, soit qu'ils aillent dans les ports russes de la mer Noire, ou qu'ils en viennent chargés ou sur lest, aux mêmes con-

CHAPITRE II

Le traité d'Andrinople (1829) et le traité d'Unkiar Skelessi (1833). Avantages que la Russie en retire en ce qui concerne les Détroits. Différence avec la Convention de 1809.

La Russie augmentant sans cesse sa puissance militaire sur mer et soucieuse de ne pas voir sa flotte emprisonnée dans la mer Noire, tenta de tourner la règle posée par la Convention anglo-turque de 1809 et pour cela elle s'efforça de reprendre son influence à Constantinople. La crise de l'indépendance grecque compliquée à Navarin l'entraîna au contraire dans une politique inverse et ce furent seulement ses victoires qui lui permirent, à Andrinople, en 1829, d'acquérir une partie des avantages qu'elle recherchait (1).

L'acte 7 du Traité de paix signé à Andrinople le 14 septembre 1829 fixe la situation des sujets russes établis en Turquie et la fait plus large et plus avantageuse encore que celle qui résultait de la Capitulation française de 1740. La Porte s'engage ensuite à n'apporter

(1) Ch. de Martens et F. de Cussy, *Recueil*, tome IV, p. 221.

ditions qui sont stipulées pour les navires sous pavillon russe » (1).

A première vue cet article semble ne conférer, au point de vue militaire, aucun avantage spécial à la Russie. En effet il est stipulé que cette liberté de navigation ne sera accordée aux navires russes qu'à la condition qu'ils soient des « bâtiments marchands ». D'autre part l'article étend aux autres Puissances et dans les mêmes conditions les conditions stipulées pour les navires sous pavillon russe.

En réalité la Russie obtenait là, pour elle, des avantages bien plus importants. Il est en effet curieux d'observer avec quelle insistance la Russie exige qu'aucune entrave, qu'aucun empêchement, qu'aucune vexation ne soient imposés à ses navires et comme si elle pensait que les termes employés ne fussent pas suffisants elle prend encore la garantie suivante qu'indique la fin de l'article 7 :

« Enfin, la Sublime Porte, reconnaissant à la Cour Impériale de Russie le droit d'assurer des garanties de cette pleine liberté de commerce et de navigation dans la mer Noire, déclare solennellement qu'il n'y sera jamais, et sous aucun prétexte quelconque, apporté de sa part le moindre obstacle. Elle promet surtout de ne pas se permettre dorénavant d'arrêter ou de retenir les bâtiments chargés ou sur lest, soit russes, soit apparte-

(1) Ch. de Martens et F. de Cussy, *op. cit.*, p. 224.

nant à des Nations avec lesquelles l'Empire Ottoman ne serait pas en état de guerre déclarée, et passant par le canal de Constantinople et le détroit des Dardanelles pour se rendre de la mer Noire dans la Méditerranée ou de la Méditerranée dans les ports russes de la mer Noire. Et si, ce qu'à Dieu ne plaise, quelqu'une des stipulations contenues dans le présent article venait à être enfreinte, sans que les résistances du Ministre de Russie à ce sujet obtinssent une pleine et prompte satisfaction, la Sublime Porte reconnaît d'avance à la Cour Impériale de Russie le droit de considérer une pareille infraction comme un acte d'hostilité et d'user immédiatement de représailles envers l'Empire Ottoman ».

Ainsi donc la Russie ne se contente pas d'interdire à la Turquie toute mesure pouvant gêner sa navigation, elle exige que toute infraction à cette interdiction puisse être considérée comme une violation du droit justifiant les représailles.

Dans ces conditions que devient la limitation de la liberté de navigation dans les Détroits aux seuls navires marchands ? Il ne saurait plus rien en rester, car aucune mesure de contrôle ne devant être prise, aucune visite ne devant être exercée, il allait être bien facile aux navires de guerre russes de déguiser leur véritable caractère et de passer les Détroits. Sans doute la même latitude est laissée en principe aux autres Puissances mais pour celles-ci cela ne pouvait avoir la même importance, car ayant leur base d'opérations très éloignée le

passage de leurs navires de guerre n'aurait eu quelque utilité pour elles qu'en cas de guerre et pour une escadre importante ; or il est expressément stipulé que la liberté de navigation n'existera qu'à l'égard des Puissances qui se trouvent en état de paix avec la Sublime Porte.

Ce Traité de 1829 donnait donc à la Russie une force particulièrement efficace à l'égard de la Turquie. Les événements d'Egypte qui éclatèrent peu de temps après, allaient lui permettre d'augmenter encore son influence et de mettre la Sublime Porte pour ainsi dire sous sa tutelle.

Les difficultés suscitées par Méhémet-Ali, l'effroi où elles plongèrent le Divan, furent pour la Russie une occasion de prêter à la Porte des secours qu'elle se fit chèrement acheter comme en 1799.

Lorsqu'Ibrahim après avoir envahi la Syrie, fut vainqueur des troupes ottomanes à Koniah en 1832 et s'avança sur Constantinople, la Porte effrayée réclama le secours des Puissances. L'Autriche et l'Angleterre refusèrent ; la France soutenait la cause de Méhémet-Ali ; la Russie au contraire répondit favorablement ; elle envoya aussitôt une flotte à Constantinople et fit débarquer des troupes pour défendre la place (1).

Devant le danger de cette occupation pour l'Europe, les Puissances occidentales s'émurent. La France en

(1) Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de juillet*, tome II, page 361.

particulier ne voulait pas combattre Méhémet-Ali qu'elle considérait comme son protégé et qui lui avait rendu des services en Orient, mais elle ne voulait pas davantage que la Russie aidât seule le sultan à rétablir son autorité ébranlée. Comme l'Ambassade de France se trouvait à cette époque dégarmie de titulaire, on envoya auprès du sultan un ambassadeur spécial et extraordinaire, l'Amiral Roussin, dont la tactique devait consister à rétablir la paix entre le Sultan et Méhémet-Ali sans que la Russie ait pu pousser plus loin son intervention. L'Amiral Roussin somma vainement Ibrahim de ne pas pousser plus loin son expédition ; son injonction ne fut pas écoutée. De là un nouvel accès de terreur chez le Sultan qui implora de nouveau le Tsar, si bien qu'en avril 1883, 12.000 hommes de troupes russes arrivèrent à Constantinople et à Scutari, suivis de près de 24.000 autres (1).

Cette fois l'Autriche et l'Angleterre prirent sérieusement l'alarme et joignirent leurs efforts à ceux de la France pour mettre un terme à la guerre. Devant cette opposition Ibrahim signa la Convention de Kutayé qui, d'ailleurs, donnait satisfaction aux demandes de son père.

Les troupes égyptiennes ayant été ramenées en arrière, la présence des Russes ne se justifiait plus à Constantinople. Le Tsar rappela ses troupes ; il le fit même

(1) Lavisse et Rambaud, *Histoire générale*, t. X, p. 930.

avec empressement et les Puissances occidentales pensèrent avoir ainsi habilement et heureusement conjuré un grand danger pour leurs intérêts et pour la paix européenne. Mais deux jours avant le départ des Russes, le comte Orloff avait signé avec le Sultan une Convention secrète qui donnait à la Russie des avantages politiques considérables (1).

Ce traité d'Unkiar-Skélessy (2), du 26 juin 1833, était un traité d'alliance définitive : « Leurs Majestés promettaient de s'entendre, sous réserve, sur tous les objets qui conservent leur tranquillité et leur sûreté respectives et de se prêter mutuellement à cet effet des secours matériels et l'assistance la plus efficace » dit l'article 1er. En réalité cette alliance ainsi comprise était profondément inégale, car des deux parties en présence l'une seule pouvait tenir l'engagement qui était pris. Aussi pour ne pas se trouver un jour en présence de circonstances devant lesquelles l'alliance n'aurait pu fonctionner, les contractants mirent leur convention en harmonie avec la réalité des choses et y joignirent un article additionnel et secret qui fut signé le même jour et qui est ainsi conçu : « En vertu d'une des clauses de l'article 1er du traité patent d'alliance défensive conclu entre la Sublime Porte et la cour impériale de Russie, les Deux Hautes Parties Contractantes sont tenues de se

(1) Ch. de Martens et F. de Cussy, *Recueil*, tome IV, p. 386.

(2) Unkiar-Skélessi était le lieu où débarquèrent les troupes russes sur la rive asiatique du Bosphore.

prêter mutuellement des secours matériels et l'assistance la plus efficace sur la sûreté de leurs Etats respectifs. Néanmoins, comme S. M. l'Empereur de toutes les Russies, voulant épargner à la Sublime Porte la charge et les embarras qui résulteraient pour elle de la prestation d'un secours matériel, ne demandera pas ce secours si les circonstances mettaient la Sublime Porte dans l'obligation de la fournir ; la Sublime Porte Ottomane à la place du secours qu'elle doit prêter au besoin, d'après le principe de réciprocité du traité patent, devra borner son action en faveur de la cour impériale de Russie à fermer le détroit des Dardanelles, c'est-à-dire à ne permettre à aucun bâtiment de guerre étranger d'y entrer sous aucun prétexte quelconque. Le présent article, séparé et secret, aura la même force et la même valeur, etc.... »

Ainsi donc, la Russie seule s'engage à fournir les secours matériels et l'assistance militaire que comporte l'alliance défensive ; l'engagement réciproque n'a pas lieu. Mais la Russie ne perd rien à faire cette concession ; elle n'aura sans doute pas le secours de troupes ou de subsides de son alliée, elle aura mieux : l'assistance de la Turquie consiste à fermer en temps de guerre le passage des Dardanelles aux flottes étrangères (1). En réalité les Dardanelles devenaient ainsi les

(1) Sur l'expression passage des Dardanelles, il y aurait eu divergence entre le texte russe et le texte turc, ce dernier parlant du « passage de la mer Blanche » ; mais le sens de la Convention n'est pas douteux.

avant-postes de la mer Noire, le pont-levis que la Turquie devait fermer au gré de son alliée. Comme l'a dit Metternich si le Sultan est bien le Sublime Portier des Dardanelles, en 1833 il n'avait qu'un locataire.

Si l'on compare l'engagement pris ici par le Sultan à celui qu'il avait pris en 1809 à l'égard de l'Angleterre, on voit facilement que la portée et les conséquences en sont toutes autres. En 1809 on maintenait purement et simplement l'ancienne règle de l'Empire Ottoman sur la fermeture des Détroits et par suite si la Russie ne pouvait être attaquée puisque les navires de guerre étrangers ne pouvaient passer; de son côté il lui était impossible d'attaquer puisque ses flottes ne devaient pas sortir de la mer Noire. En 1833 au contraire la fermeture est uniquement avantageuse à la Russie : elle est à l'abri de toute attaque, mais elle a le droit de s'installer dans le Bosphore et la mer de Marmara, elle peut traverser les Détroits pour venir dans la Méditerranée lutter contre ses ennemis.

La diplomatie russe avait donc remporté une grande victoire et avait déjoué les calculs des Puissances occidentales. En réalité ce traité d'alliance mettait l'un des contractants sous la protection de l'autre. « Le Cabinet de Saint-Pétersbourg, convertissant en droit écrit le fait de sa prépondérance à Constantinople, faisait de la Turquie son client officiel, et de la mer Noire un lac russe, dont le client gardait l'entrée contre les ennemis possibles de la Russie, sans que rien la gênât elle-

même pour en sortir et lancer dans la Méditerranée ses vaisseaux et ses soldats » (1). Ce Traité de 1833 marque l'apogée de l'influence russe à Constantinople.

Malgré la gravité de ses tendances, ce Traité n'était pas contraire au droit des gens. La Turquie y faisait à son alliée la plus grande des concessions qu'elle fît jamais en ce qui concerne les Détroits ; mais elle était parfaitement libre de conclure une alliance aux conditions qu'elle jugeait bonnes, elle pouvait renoncer au profit d'un autre Etat à l'exercice d'un de ses droits de souveraineté. Aussi bien les protestations qui se produisirent de la part des autres Puissances ne pouvaient-elles avoir qu'un caractère politique, car leurs intérêts seuls étaient en jeu, il n'y avait pas de griefs juridiques possibles.

(1) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, 1858, tome IV, p. 49.

CHAPITRE III

Le traité de la quadruple alliance (1840) et la Convention des Détroits 1841. Immixion des Puissances. Transformation de la règle de la fermeture des Détroits.

Les Puissances occidentales se rendirent compte du danger qu'il y avait à laisser à la Russie les clés de la mer Noire. L'Angleterre et la France étaient même disposées, dès 1833, à s'opposer par la force à l'exécution du traité d'Unkiar-Skélessi. Metternich sut prévenir une rupture en laissant entendre que le traité resterait lettre morte ; il faut reconnaître, qu'en fait, il ne fut pas appliqué.

Les puissances cherchèrent dès lors à profiter de la première réunion diplomatique pour rétablir l'ancienne règle de la fermeture des détroits pour les navires de guerre de tous les pays. La seconde crise égyptienne leur fournit cette occasion.

On sait comment devant la nouvelle expédition d'Ibrahim et sa victoire à Nézib en 1839, les Puissances européennes intervinrent, par une note collective pour assurer le Sultan de leur concours. Cette note fut trans-

formée l'année suivante en Traité de la quadruple alliance d'où la France resta exclue. La Prusse, l'Autriche et l'Angleterre se trouvaient d'accord avec la Russie, mais elles repoussèrent la proposition de cette dernière qui consistait à agir elle-même seule dans la mer Noire et dans les Détroits, les trois autres aidant la Turquie en dehors des Dardanelles (1). Le traité d'Unkiar-Skélessi avait valu à la Russie une animosité et une méfiance qu'une alliance elle-même ne pouvait effacer.

Dans le Traité de la quadruple alliance du 15 juillet 1840, les Puissances décident que pour le cas où Méhémet-Ali dirigerait ses forces de terre ou de mer vers Constantinople, elles agiraient en commun (2). L'article 3 prévoit cette action dans la mer Noire, mais il indique en même temps que la présence des bâtiments de guerre sera temporaire... ».Les Hautes Parties Contractantes, sur la réquisition qui en serait faite par le Sultan à leurs représentants à Constantinople, sont convenues, le cas échéant, de se rendre à l'invitation de ce souverain et de pourvoir à la défense de son trône au moyen d'une coopération concertée en commun,dans le but de mettre les deux détroits du Bosphore et des Dardanelles, ainsi que la capitale de l'Empire Ottoman, à l'abri de toute agression. Il est en outre convenu que les forces qui, en vertu d'une pareille atteinte, rece-

(1) Voy. Guizot, *op. cit.*, tome IV, page 561.
(2) Ch. de Martens et F. de Cussy, *Recueil*, t. V. page 42.

vront la destination indiquée ci-dessus, y resteront employées aussi longtemps que leur présence sera réquise par le Sultan, et, lorsque Sa Hautesse jugera que leur présence aura cessé d'être nécessaire lesdites forces se retireront simultanément et rentreront respectivement dans la mer Noire ou dans la Méditerranée ».

Et pour bien marquer que la dérogation ainsi apportée à la règle de la fermeture des Détroits est tout à fait exceptionnelle, l'article 4 ajoute. « ... Il est convenu que cette mesure ne dérogera en rien à l'ancienne règle de l'Empire Ottoman, en vertu de laquelle a été de tous temps défendue aux bâtiments de guerre des Puissances étrangères l'entrée dans les détroits des Dardanelles et du Bosphore ... ».

On semble même se prémunir contre une violation de ce principe librement consenti par le Sultan, celui-ci déclare, qu'à l'exception de l'éventualité prévue par le traité, il a la ferme intention de maintenr à l'avenir ce principe invariablement établi et les Puissances signataires — y compris la Russie — s'engagent à respecter cette détermination du Sultan et à se conformer au principe de la fermeture des Détroits.

On méconnaît donc ouvertement le traité d'Unkiar-Skélessi. Le Tsar Nicolas ne s'en aperçut pas tant il était aveuglé par sa haine contre le Gouvernement de Juillet et il contresigna sans protestation un acte qui détruisait les avantages considérables acquis par la diplomatie russe quelques années auparavant.

Le Traité de 1840 commence l'évolution qui va s'opérer dans la nature juridique de la règle des Détroits. Jusque-là elle n'était pas autre chose qu'un principe de droit public interne de l'Empire Ottoman. Le Sultan l'avait établi de sa propre volonté à la fin du XVIII[e] siècle et sa stricte application avait été plus ou moins relâchée en faveur de l'Angleterre et surtout de la Russie. En 1840, les articles 3 et 4 présentent encore la fermeture des Détroits comme une règle de l'Empire Ottoman, comme un principe librement consenti et établi par le Sultan. Mais cette règle était mise, par le Traité de 1840, sous la garantie collective des Puissances ; vis-à-vis de celles-ci le Sultan déclarait sa ferme résolution « de maintenir à l'avenir ce principe invariablement établi » et tant qu'il sera en paix « de n'admettre aucun bâtiment de guerre étranger dans les détroits du Bosphore et des Dardanelles ». Il se liait donc dans une certaine mesure à l'égard des Puissances. De là à faire de ce principe une règle vraiment internationale il n'y avait qu'un pas ; ce pas fut franchi l'année suivante quand, lors de la rentrée de la France dans le concert européen, les cinq Puissances signèrent l'acte dit : « Convention des Détroits ».

La Convention des Détroits signée le 13 juillet 1841 entre les cinq grandes Puissances d'une part et l'Empire Ottoman d'autre part est intitulée : « Convention destinée à garantir la fermeture des détroits des Dardanelles et du Bosphore aux bâtiments de guerre de toutes les

Nations » (1). Ce texte est explicite ; mais la façon dont fut décidée cette garantie mérite d'être précisée.

En apparence cette convention, qui consacre l'ancienne règle de l'Empire ottoman, ne signifie pas autre chose que l'obligation prise par les Puissances de respecter cette règle. Son préambule porte en effet : « ... Leurs dites Majestés voulant attester leur accord en donnant à S. H. le Sultan une preuve manifeste du respect qu'elles portent à l'inviolabilité de ses droits souverains, ainsi que de leur désir sincère de voir se consolider le repos de son Empire, leurs dites Majestés ont résolu de se rendre à l'invitation de S. H. le Sultan, afin de constater en commun, par un acte formel, leur détermination unanime de se conformer à l'ancienne règle de l'Empire Ottoman d'après laquelle le passage des détroits des Dardanelles et du Bosphore doit toujours être fermé aux bâtiments de guerre étrangers tant que la Porte se trouve en paix ».

Lorsqu'on examine les trois articles qui forment le fond de cette Convention, on retire la même impression d'un premier examen. C'est ainsi que l'article 1er n'exprime pas autre chose que d'une part, la déclaration de la Porte, qui semble toute spontanée, en vertu de laquelle elle manifeste sa ferme intention de maintenir à l'avenir l'ancienne règle de son Empire, — d'autre part l'engagement des Puissances de respecter cette détermination du Sultan.

(1) Ch. de Martens et F. de Cussy, *Recueil*, t. V, p. 123.

Mais en vérité ce n'est là qu'une question de forme destinée à respecter la dignité du Sultan. Si on examine le texte dans ses détails, on voit qu'il n'y a pas de la part de la Turquie une détermination libre et spontanée ; il y a de sa part un engagement certain, qui consistait dans l'obligation de ne point se départir de la règle de la fermeture des Détroits en faveur d'une des Puissances, quelle qu'elle fût. Ce qui le prouve bien, c'est la disposition de l'article 2 dans lequel « le Sultan se réserve, comme par le passé, de délivrer des firmans de passage aux bâtiments légers sous pavillon de guerre, lesquels seront employés, comme il est d'usage, au service des Légations des Puissances amies ». Si le Sultan « se réserve » ce droit dans certains cas, c'est donc bien que l'article 1er le lui enlevait en général.

Certains auteurs ont même dit, interprétant cette Convention, que c'était « un ordre instituant le Sultan gardien des Détroits » (1).

Il y avait donc, en 1841, une atteinte portée à la souveraineté de la Turquie et cette atteinte était la plus profonde que la Porte ait encore subie. Car en 1809, vis-à-vis de l'Angleterre, elle s'était bien engagée à maintenir la fermeture des Détroits si elle voulait que l'Angleterre la respectât, mais la Porte n'en restait pas moins libre d'agir à ses risques et périls comme bon lui

(1) J. G. Whiteley, *The Question of the Dardanelles*, from the *Yale Review*, february 1897.

semblait — quitte à voir l'Angleterre libérée de son engagement. En 1833, vis-à-vis de la Russie, elle s'était engagée à fermer les Détroits aux autres Puissances, mais cela seulement dans un cas bien spécifié : celui où la Russie serait attaquée, puisque c'était la contribution apportée par la Porte à une alliance défensive. En 1841, au contraire, son engagement est permanent et général : elle ne doit en aucun cas laisser passer les navires de guerre d'aucune Puissance ; sa souveraineté d'Etat riverain s'en trouve donc profondément atteinte.

Dès lors, la fermeture des Détroits change tout à fait de caractère. Elle n'est plus une règle de droit public interne de l'Empire Ottoman, elle devient une véritable règle internationale. Jusque-là, le Sultan avait pu accorder à titre de concession arbitraire, le passage des Détroits aux bâtiments de guerre de tel ou tel pays ; dorénavant son droit se trouve réduit au cas, expressément visé par la convention, des bâtiments légers des Légations.

La Sublime Porte protesta sans doute contre cette manière de voir par une circulaire aux Puissances ; mais le texte de la Convention de 1841 est nettement contraire à son interprétation. Jusque-là la Porte pouvait avoir le droit de décider du passage à travers les Détroits. A partir de cette date la règle de la fermeture du Bosphore et des Dardanelles aux navires de guerre devint une règle internationale, qui s'appliqua non seulement aux signataires de l'acte de 1841, mais encore,

par des accessions successives, à la plupart des Etats européens (1).

Cette règle internationale, si elle fut définitive, ne fut pas immuable : sous l'influence d'événements politiques, elle subit une évolution que nous devons maintenant étudier.

(1) Voyez les actes d'accession des autres puissances dans Noradounghian, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman*, tome II, page 345 et suiv.

DEUXIÈME PARTIE

L'EVOLUTION DE LA RÈGLE INTERNATIONALE (1841-1878)

CHAPITRE PREMIER

Consolidation de la règle internationale. Les événements de 1853 et la guerre de 1854. L'action militaire dans la mer Noire et le traité de Paris de 1856. Signification nouvelle de la règle de la fermeture des Détroits.

L'Europe, en 1841, pensait par la Convention des Détroits avoir rétabli en Orient l'équilibre rompu par le Traité d'Unkiar-Skéléssi au profit de la Russie. Elle espérait ainsi y avoir rétabli la paix pour longtemps puisque la Russie avait consenti à la règle de la fermeture des Détroits et avait apposé sa signature au bas de l'acte international qui la consacrait. Les espérances furent vaines, car la guerre apparut bientôt sur les bords de la mer Noire et la Convention des Détroits ne fut pas étrangère à son apparition. Comme on l'a dit « la

guerre de Crimée était en germe dans la Convention des Détroits » (1).

La Russie avait consenti à la Convention de 1841, entraînée par les nécessités de la situation politique. Elle en avait bien senti les dangers, et elle avait demandé d'abord que la fermeture des Détroits eut lieu « en temps de paix comme en temps de guerre » sans spécifier, pensant ainsi que si elle perdait l'avantage acquis en 1833, de faire traverser les Détroits par sa flotte, du moins elle se trouvait à l'abri d'une attaque des flottes étrangères. Mais sa formule était peu nette et on lui substitua celle-ci : « tant que la Porte se trouvera en paix ». Avec cette dernière formule la Russie pensait n'avoir à craindre l'attaque d'une flotte étrangère qu'autant que la Porte, en guerre avec elle, serait alliée à une autre Puissance. L'éventualité imminente de conflits en Orient, la faiblesse militaire de la Porte auraient dû lui permettre de prévoir que ces circonstances ne pouvaient manquer de se réaliser. C'est ce qui advint en effet, lors de la guerre de Crimée.

On sait comment, en 1853, à la suite de l'échec de l'ambassade extraordinaire du prince Menchikow à Constantinople, la rupture se produisit entre la Turquie et la Russie et comment celle-ci occupa les Principautés. L'Europe — l'Angleterre et la France surtout — furent effrayées de ce coup de force et deux escadres,

(1) Lavisse et Rambaud, *Histoire générale*, tome X, page 941.

anglaises et françaises, furent envoyées dans le Levant avec l'ordre de combiner leur action à l'entrée des Dardanelles (juin 1853). On hésita cependant à faire avancer ces escadres plus loin : la Convention de 1841 avait été l'occasion d'une réconciliation européenne au détriment des intérêts russes ; on ne voulait pas que sa violation se produisît justement à l'encontre de la Russie ; on craignait qu'au contraire cette violation se retourna un jour contre les Puissances occidentales (1). Mais le danger augmenta avec les progrès de l'armée russe, on trouva dans le texte même de la Convention de 1841 la justification d'une entrée de la flotte anglo-française au delà des Dardanelles. Les signataires de 1841, en effet, exprimaient, dans le préambule de la Convention, leur « désir de voir se consolider le repos de l'Empire Ottoman » ; or la Russie venait justement de violer le territoire turc. Dès lors les Puissances pouvaient prendre contre elle toutes les mesures nécessaires et les escadres anglaises et françaises entrèrent dans le Bosphore en octobre 1853.

Malgré la tentative de conciliation de l'Autriche, les événements militaires se succédèrent et la destruction de la flotte turque à Sinope, en décembre, décida la France et l'Angleterre à faire entrer leur flotte dans la mer Noire et à intervenir plus énergiquement. Leur rôle de médiatrices se transforma bien vite en celui de

(1) J. G. Whiteley, *op. et loc. cit.*

belligérantes et le 12 mars 1854 fut signé à Constantinople, entre elles et la Turquie, un Traité d'alliance défensive qui leur donna pleins pouvoirs pour agir.

Ce Traité, signé par la Porte, consacrait et légitimait l'entrée des flottes alliées dans la mer Noire ; par une interprétation de l'article 1er de la Convention de 1841, le Sultan pouvait autoriser des bâtiments de guerre à passer à travers les Détroits dès que la Porte ne se trouvait plus en paix.

Les deux alliés précisèrent leurs alliances par le Traité de Londres du 12 avril 1854 (1). Nous ne pouvons, dans cette étude, entrer dans les détails de l'action militaire de la guerre de Crimée, pas plus que dans les dispositions réglementaires remarquables qui furent prises, à cette occasion, d'accord par les deux alliées sur le commerce des neutres.

Il nous suffira pour notre matière de rappeler que tous les événements militaires se passèrent dans la mer Noire et qu'ainsi de 1854 à 1856, de nombreux bâtiments de guerre traversèrent les Détroits. Comme l'avait écrit Drouin de Lhuys en ordonnant à la flotte française de passer le Bosphore : « Nous conserverons la mer Noire comme un gage jusqu'à l'évacuation des Principautés et au rétablissement de la paix » (2).

Si la paix fut retardée d'un an, si les conférences de Vienne de mars-avril 1855 ne purent aboutir ce fut

(1) Lavisse et Rambaud, *Histoire générale*, t. XI, p. 206.
(2) Lavisse et Rambaud, *op. cit.*, page 205.

surtout à cause de la question de la mer Noire. La cessation du protectorat russe sur les Principautés, la liberté de navigation du Danube, avaient été adoptées sans difficulté ; la neutralisation de la mer Noire au contraire ne put être résolue. La Russie à qui l'on avait demandé une solution se récusa d'abord ; puis elle proposa d'ouvrir les Détroits à tous les navires de guerre sans exception, mais sans restreindre le droit pour la Russie de se fortifier sur la mer Noire. Cette proposition, au fond, était acceptable : on n'eût pas ainsi porté atteinte à la souveraineté de la Russie et cependant la Turquie eût été à l'abri d'une attaque dangereuse de la part de celle-ci, puisque toutes les Puissances occidentales auraient pu venir la défendre. Drouin de Lhuys avait accepté cette proposition ; il fut désavoué, On voulait plus, on voulait restreindre l'essor militaire de la Russie dans la mer Noire. On y parvint au Congrès de Paris un an plus tard.

Des Actes qui furent signés à Paris le 30 mars 1856 (1), traité général de paix et conventions spéciales, un seul nous intéresse parmi ces derniers : c'est la Convention relative aux Détroits placée comme première annexe au Traité général (2). Il faut y joindre un article additionnel et transitoire sur la situation des flot-

(1) Ch. de Martens et F. de Cussy, *Recueil*, t. VIII, page 497 et suiv.

(2) Ch. de Martens et F. de Cussy, *op.* et *loc. cit.*, p. 507.

tes des alliées et une seconde annexe sur les bâtiments légers servant aux Légations.

Si l'on examine ces dispositions, on voit qu'on s'est contenté de renouveler la Convention du 13 juillet 1841 : le préambule de la première annexe le dit expressément. La fermeture du Bosphore et des Dardanelles s'y trouve reproduite dans les mêmes termes. Les seuls changements qu'on y apporte ne touchent pas au principe ; ce sont des détails qu'on y ajoute et qui sont motivés par des raisons contingentes et actuelles.

En premier lieu il importait de permettre aux troupes et aux flottes alliées de regagner leurs pays ; aussi, dans ce but, un article additionnel et transitoire suspend temporairement la fermeture des Détroits aux navires de guerre.

En second lieu, ce traité général prévoyait, dans son article 19, pour garantir la liberté de navigation sur le Danube le droit pour les Puissances signataires de faire stationner, chacune, deux bâtiments légers aux embouchures de ce fleuve. Il est fait naturellement exception pour ces bâtiments à la règle de la fermeture. Mais en dehors de cette exception de détail, on maintient le principe comme en 1841 : le Sultan ne peut délivrer — en temps de paix — de firmans de passage qu'aux bâtiments légers des Légations à Constantinople et pour que cette faculté n'entraîne pas des abus, les Puissances s'entendent dans une deuxième annexe au traité de Paris de 1856 sur le nombre, la force et la dimension de ces bâtiments légers.

En apparence donc, le Traité de 1856 confirme, à quelques détails près, la Convention de 1841, mais en réalité la règle des Détroits, à laquelle la Russie avait librement consenti en 1841, changea de signification en 1856. Comme l'a dit un auteur russe, M. de Martens : « elle devint pour les Puissances une arme contre la Russie; ce fut un moyen de gêner celle-ci au cas où elle se trouverait en guerre avec la Turquie » (1).

Cette signification nouvelle de la Règle des Détroits s'accusait encore par certaines dispositions du Traité général de 1856. Celui-ci, en effet, aggravait singulièrement la situation de la Russie en lui interdisant tout développement militaire sur la mer Noire et en proclamant la neutralité de celle-ci (articles 11 à 13). Et ce qui prouve bien qu'entre les deux questions il y avait, au fond, connexité, c'est que l'article 14 qui suit immédiatement est celui qui annonce la confirmation, par convention annexe, du principe de la fermeture des Détroits.

En voulant trop bien faire, on avait mal fait : la neutralisation de la mer Noire qui, dans l'esprit des Plénipotentiaires de 1856, devait être un palladium de la paix en Orient, fut, au contraire, une cause de dissentiment et faillit amener un conflit.

(1) F, de Martens. *Traité de droit international,* 1886, t. II, page 359.

CHAPITRE II

Ebranlement de la règle internationale. La neutralisation de la mer Noire et le droit de conservation des Etats. La clause « rebus sic stantibus » et la circulaire Gortchakow du 31 octobre 1870. Appréciation de la conduite de la Russie. La Convention de Londres et le Traité de Berlin 1878.

Dès le lendemain du congrès de Paris on avait senti que la neutralisation de la mer Noire serait l'écueil contre lequel se briserait l'œuvre établie alors par l'Europe en Orient. Il y avait là d'abord une humiliation politique pour la Russie qui avait travaillé avec persévérance et ardeur à s'établir sur la mer Noire comme puissance militaire et qui voyait, d'un jour à l'autre, son œuvre compromise: Il y avait plus : il y avait une atteinte à ses droits d'Etat souverain. Un Etat, en vertu de son droit de conservation, doit pouvoir préparer sa défense, se mettre en mesure de repousser les attaques extérieures, perfectionner son armement, créer des arsenaux, élever des fortifications, armer des flottes (1).

(1) Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, n° 245. — Despagnet, *Cours de droit international public*,

Porter atteinte à ce droit fondamental et vital des Etats, c'est s'exposer à voir la règle restrictive que l'on a établie céder devant la force des événements.

Il ne faudrait cependant pas exagérer cette notion. La règle du droit des gens qui institue une cause particulière d'extinction pour les traités internationaux, cette règle d'après laquelle toute convention diplomatique contient la clause implicite *rebus sic stantibus,* ne doit pas être étendue abusivement. On ne peut pas dire avec Bluntschli qu'un Etat a le droit de se délier de toute obligation qui empêche son libre développement (1) ; on ne doit pas non plus avec Heffter, croire qu'une partie a le droit de refuser l'exécution de l'engagement contracté dès qu'il y a conflit avec le bien-être du peuple (2). Des formules aussi larges mettraient en péril l'existence de la plupart des traités et on en arriverait, avec certains auteurs qui ont adopté cette manière de voir, à déclarer que la plupart des traités conclus en Europe sont immoraux, iniques et sans valeur (3).

Mais il n'en est pas moins vrai qu'en imposant à un Etat l'obligation de rester à la merci de toute attaque sans lui permettre de se donner les moyens de la re-

n° 173. - Calvo, *Droit international théorique et pratique*, cinquième édition, n° 208. — Piédelièvre, *Précis de droit international public*, 1894, tome Ier, page 177, n° 208.

(1) Blunstchli, *Le droit international codifié*, 1886, §§ 415 et 416

(2) Heffter, *Le droit international de l'Europe*, 1883, p. 221.

(3) Fiore, *Nouveau droit international public*, I, chap. IV.

pousser, on risque de voir cet Etat profiter de la première occasion pour briser des liens aussi rigoureux ou humiliants.

C'est ce que fit la Russie en 1870. Elle mit en pratique le dicton : « tout vient à point à qui sait attendre » (1) ; elle profita de la situation européenne créée par la guerre franco-allemande pour se délier du Traité de 1856, de même qu'un siècle auparavant elle avait bénéficié de la situation politique résultant du partage de la Pologne pour se dégager des restrictions apportées par le Traité de Belgrade à son libre développement.

La Russie avait rendu à Bismarck le service d'immobiliser les neutres et de laisser la lutte se circonscrire entre la France et la Prusse. Elle pensa que les circonstances se prêtaient à son dessein et, par une dépêche circulaire du 31 octobre 1870, le Prince Gortchakow portait à la connaissance des Puissances signataires du Traité de 1856, « que Sa Majesté Impériale ne saurait se considérer plus longtemps comme liée aux obligations du 18/30 mars 1856, en tant qu'elles restreignent ses droits de souveraineté dans la mer Noire » (2).

A l'appui de cette dénonciation la Russie invoquait presque uniquement une situation de fait. La circulaire contenait d'abord des déclarations sur les altérations successives qu'avaient subies, dans les dernières

(1) J. G. Whiteley, *op.* et *loc. cit.*
(2) *Recueil des archives diplomatiques*, 1873, t. III, p. 177.

années, les transactions fondamentales de l'Europe. Puis elle indiquait que le Traité de Paris 1856, par la neutralisation de la mer Noire, avait fait à la Russie une situation inégale : la Turquie pouvait faire entrer des vaisseaux par le Bosphore, les Puissances pouvaient de même venir attaquer la Russie sans qu'elle pût se défendre (1). « Il résulte de cette contradiction, disait le Prince Gortchakow, que les côtes de l'Empire Russe se trouvent exposées à toutes les agressions, même de la part des Etats les moins puissants, du moment où ils disposent des forces navales auxquelles la Russie n'aurait à opposer que quelques bâtiments de faibles dimensions ».

Enfin la circulaire invoquait les violations nombreuses qui auraient été apportées, disait-elle, au Traité de 1856, d'une part à l'occasion des événements suscités par les affaires des Puissances, d'autre part grâce à des firmans de passage arbitrairement consentis par le Sultan (2). La sécurité de la Russie ne pouvait dépendre d'une fiction, fiction qui elle-même avait été violée.

(1) Cette inégalité, imposée à la Russie par le Traité de Paris, n'était même plus la même, disait la circulaire : elle s'était notablement accrue depuis l'introduction, dans les flottes de guerre, des navires cuirassés, car ces navires pouvaient d'autant plus facilement se payer un passage à travers les Détroits et venir attaquer la Russie dégarnie et sans défense.

(2) En annexe à la circulaire, se trouvait la liste des navires de guerre autorisés par le Sultan à passer les Détroits depuis 1856. Voy. *Recueil des archives diplomatiques*, *loc. cit.*, p. 191.

« Notre Auguste Maître,disait le Prince Gortchakow, ne saurait admettre, en droit, que les Traités enfreints dans plusieurs de leurs clauses essentielles et générales demeurent obligatoires dans celles qui touchent aux intérêts directs de son empire ».

Au fond la Russie avait raison d'attaquer ces clauses de 1856 qui étaient artificielles et incompatibles avec la dignité et la sécurité d'un grand Etat. Mais on peut se demander si le procédé qu'elle employa pour les dénoncer était conforme au droit des gens. Dans l'argumentation du Prince Gortchakow on ne trouve que des motifs de fait : il n'invoquait aucune raison de droit,car la violation du Traité de 1856 par le Sultan n'était guère établie : le Sultan avait légitimement usé du droit qu'il s'était réservé en 1856 comme en 1841 de délivrer des firmans de passage aux bâtiments des Légations et lorsqu'on examine la liste des firmans de 1856 à 1870, on voit qu'il s'agit presque uniquement de yachts de plaisance portant des Souverains ou des Ambassadeurs qui venaient rendre visite au Sultan. Or ces motifs de fait ont été jugés insuffisants par plusieurs auteurs pour justifier la dénonciation d'un traité. Les uns ont dit qu'il ne s'agissait que de « prétextes frivoles » (1) ; d'autres que le Chancelier russe avait choisi précisément le moment psychologique des défaites de la France et du désarroi de l'Europe pour « porter un

(1) Geffcken, Heffter, *op. cit.*, page 222, note 5.

coup direct au droit public » (1). Ce qui vient confirmer ces appréciations, c'est qu'en même temps que la circulaire le Prince Gortchakow adressait aux Puissances des dépêches qui différaient sensiblement de ton suivant la situation politique présente de chaque destinataire.

Il est certain que la dénonciation unilatérale d'un traité fondée sur la clause implicite *rebus sic stantibus* offre les plus grands dangers ; si on l'admettait on subordonnerait le respect des obligations contractées à l'arbitraire d'une partie assez forte pour ne pas avoir militairement à craindre les protestations de ses co-signataires. Pour constater le changement de cette situation survenue depuis 1856, la Russie aurait dû provoquer de nouvelles négociations et la résiliation des clauses qu'elle attaquait à juste titre aurait dû se produire par une commune entente des Signataires du Traité de Paris (2).

Le Prince Gortchakow semblait dailleurs prévoir les objections juridiques que soulèverait sa circulaire, car il déclarait dans celle-ci que la Russie ne se désintéressait nullement d'une entente sur la Question d'Orient et qu'elle était disposée à confirmer ou à modifier les Conventions de 1856 en dehors des points touchant

(1) Bonfils, *op. cit.*, n° 858.

(2) En ce sens Bonfils, *op. cit.*, n° 857. — F. Despagnet, *op. cit.*, troisième édit., p. 550. — Voy. Piédelièvre, *op. cit.*, t. Ier page 310.

à la neutralisation de la mer Noire. C'était une amorce à une entente collective.

L'émotion que souleva cette circulaire fut grande en Europe, surtout au milieu des préoccupations causées par les conséquences éventuelles et prochaines de la guerre franco-allemande. Les Puissances ne répondirent qu'avec hésitation à la circulaire russe. Les événements de la guerre furent d'ailleurs un obstacle matériel autant que politique à une réunion européenne et la situation diplomatique du Gouvernement de la Défense Nationale soulevait des difficultés (1). La Conférence européenne convoquée à Londres pour le 3 janvier 1871 fut ajournée au 17 et la discussion fut remise au 21 ; mais en cinq séances on arriva à se mettre d'accord et le 13 mars 1871 fut signée la Convention de Londres (2).

Ce Traité en effet se contentait de consacrer une situation de fait et de confirmer, en les rappelant, des conventions toujours existantes. La situation de fait était l'abrogation de la neutralisation de la mer Noire par un

(1) La représentation de la France à la Conférence de Londres donna lieu à des pourparlers assez longs et difficultueux avec le gouvernement prussien.

Voy. sur ces pourparlers Albert Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, 1875, tome II, page 105 et suiv. — Il ne peut entrer dans le cadre ni dans l'esprit de notre ouvrage d'étudier ici ces difficultés diplomatiques.

(2) J. F. de Martens, *Nouveau recueil général des traités*, tome XVIII, p. 303.

acte unilatéral de la Russie ; les Puissances rendaient à celle-ci le droit de se développer militairement sur la mer Noire. La confirmation de Conventions existantes, c'était d'une part la prorogation pour douze ans des pouvoirs de la commission européenne instituée en 1856 pour la liberté de navigation du Danube : d'autre part le principe de la fermeture des Détroits aux navires de guerre.

A ce dernier point de vue qui nous intéresse plus spécialement, la Conférence de Londres décida que le principe de la fermeture était maintenu tel qu'il avait été établi en 1841 et 1856. La Turquie avait demandé que la question fût à nouveau examinée et elle réclamait une compensation pour la suppression de la neutralité de la mer Noire. On lui accorda cette compensation en élargissant la réserve, faite en faveur du Sultan, de délivrer des firmans de passage. L'article 2 du Traité du 13 mars 1871 porte : « Le principe de la clôture des détroits des Dardanelles et du Bosphore, tel qu'il a été établi par la Convention séparée du 30 mars 1856, est maintenu, avec la faculté pour S. M. le Sultan d'ouvrir lesdits Détroits en temps de paix aux bâtiments de guerre des puissances amies ou alliées, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du Traité de Paris du 30 mars 1856 ».

Cette Convention de Londres est le dernier acte qui ait modifié la Convention des Détroits de 1841. Le

Traité de Berlin de 1878, en effet, ne dit rien des Détroits et, par conséquent laisse subsister la règle de 1871 alors existante ; son article 63 maintient d'ailleurs expressivement les Traités de 1856 et de 1871 dans leurs dispositions qui ne sont pas modifiées. C'est donc le texte de 1871 que nous venons de citer qui forme actuellement la base de la situation internationale faite au Bosphore et aux Dardanelles.

Si on résume ces dispositions, il en résulte en temps de paix, d'une part, que les Détroits sont ouverts aux navires de commerce qui sont seulement soumis pour leur passage aux règlements édictés par le gouvernement ottoman ; et, d'autre part, qu'ils sont fermés aux bâtiments de guerre de toutes les Puissances, sauf dans le cas où le Sultan accorderait des permissions spéciales, conformément à l'article 2 du Traité sus-indiqué. Ces dispositions subsistent effectivement dans la pratique encore de nos jours ; mais leur application a donné lieu à des difficultés qu'il nous faut maintenant étudier.

TROISIÈME PARTIE

LES CONDITIONS JURIDIQUES ACTUELLES D'APPLICATION DE LA RÈGLE DES DETROITS

CHAPITRE PREMIER

Portée de l'engagement contenu dans l'acte de 1871. Les deux interprétations : thèse russe et thèse anglaise. Cas d'application en 1895 et 1896, en 1897, en 1898, en 1902, en 1904. Appréciation théorique de ces deux thèses.

Les Détroits de Constantinople ont été souvent traversés par des navires de guerre. Avant 1871 déjà, le fait fut fréquent et lors de la Conférence de Londres, on releva soigneusement, dans la correspondance diplomatique, les exemples de ce fait. Ce fut même, nous l'avons vu, sur ce fait que le Prince Gortchakow s'appuya dans sa circulaire, pour prétendre que le Traité de 1856 ayant été mainte fois violé par le Sultan au profit des autres Puissances, la Russie n'avait plus à tenir

compte de celles de ses clauses qui limitaient son expansion militaire.

Depuis 1871 aussi, on a vu plus d'une fois des navires de guerre passer les Détroits : dans certains cas le Sultan y consentit, dans d'autres le passage eut lieu sans son adhésion, ou même contrairement à sa volonté.

Ces différents passages de navires de guerre amènent à se demander si la règle de la Convention de Londres de 1871 a toujours été respectée, si les passages ont été des applications régulières de la réserve apportée à la règle de la fermeture ou des violations de cette règle. On est, en un mot, amené à se demander quelles sont les conditions juridiques d'application de la règle des Détroits, telle qu'elle résulte actuellement de la Convention de 1871.

Avant 1871, en effet, la question eut été simple à trancher : la fermeture des Détroits posée en 1841, confirmée en 1856, s'imposait, en ce qui concerne les navires de guerre. Le fait qu'on réservait au premier le droit d'accorder des firmans de passage, dans des cas déterminés et restreints, prouve bien (nous avons eu l'occasion de le dire à propos de la Convention de 1841) qu'en principe le Sultan était lié. Cette réserve ne permettait de dérogations à la règle de la fermeture qu'en ce qui concerne les bâtiments légers employés pour le service des Légations européennes à Constantinople depuis 1841 et en ce qui concerne aussi

les stationnaires assurant la liberté de navigation du Danube, depuis 1856. Et de fait, si l'on examine la liste des firmans de passage accordés à des navires de guerre par le Sultan avant 1871, on voit qu'en dehors de ces deux groupes de bâtiments, il n'a été apporté aucune violation à l'esprit du Traité de Paris : le passage autorisé de navires de guerre n'a jamais créé un véritable danger pour la sécurité de Constantinople, le plus souvent il ne s'agissait que de bâtiments venant faire au Sultan des visites de courtoisie ou de corvettes servant à des souverains de yachts de plaisance.

Après la Convention de 1871 au contraire la situation devenait plus délicate. Il faut se rappeler qu'en reconnaissant au Sultan « *la faculté d'ouvrir les détroits en temps de paix aux bâtiments de guerre des Puissances amies et alliées, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du Traité de Paris* » (1), on élargissait singulièrement la réserve accordée au Sultan en 1841 et 1856. Dès lors se posait la question de savoir si depuis 1871 le sens de la règle de la fermeture des Détroits ne s'était pas modifié en ce qui concerne le Sultan. Si en 1841 et en 1856 il y avait un engagement bilatéral l'obligeant lui-même ainsi que les puissances et ne lui permettant pas sans l'assentiment de celles-ci, de

(1) Article 2 de la Convention du 13 mars 1871.

laisser passer des navires de guerre en dehors des cas strictement prévus, en 1871 on laissait au Sultan une faculté générale par ces mots « s'il le jugeait nécessaire... » et on pouvait se demander si le Sultan ne devenait pas libre d'ouvrir seul, comme il l'entendait et sans en référer aux Puissances, les Détroits aux navires de guerre.

Cette question n'est pas une hypothèse doctrinale ; elle se posa en fait dans des conservations diplomatiques. Elle se posa d'abord devant le Congrès de Berlin de 1878.

Pendant la guerre russo-turque, la flotte anglaise avait traversé deux fois les Détroits et, une fois, tout au moins, contre l'assentiment de la Porte. Aussi au Congrès de Berlin la question de l'interprétation de la Convention de 1871 ne manqua pas d'être discutée. Dans la séance du 11 juillet 1878, Lord Salisbury lut, au nom de l'Angleterre, une déclaration dont il demanda l'insertion au protocole. Cette déclaration anglaise portait :

« Considérant que le Traité de Berlin changera une partie importante des arrangements sanctionnés par le Traité de Paris de 1856, et que l'interprétation de l'article 2 du Traité de Londres qui dépend du Traité de Paris, peut aussi être sujette à des contestations, je déclare de la part de l'Angleterre, que les obligations de S. M. Britannique, concernant la clôture des Détroits, se borne à un engagement de respecter à cet

égard les déterminations indépendantes de S. M. conformément à l'esprit des Traités existants » (1).

Le Comte Schouvaloff se réserva le droit de faire insérer au protocole une contre-déclaration et le fit au nom de la Russie, à la fin de la séance du 12 juillet, dans les termes suivants :

« Les Plénipotentiaires de Russie, sans pouvoir se rendre exactement compte de la proposition de M. le second plénipotentiaire de la Grande-Bretagne, concernant la clôture des Détroits, se bornent à demander de leur côté l'insertion au protocole de l'observation, qu'à leur avis, le principe de la clôture des Détroits est un principe européen, et que les stipulations contenues à cet égard en 1841, 1856 et 1871, confirmées actuellement par le Traité de Berlin, sont obligatoires de la part de toutes les Puissances, conformément à l'esprit et à la lettre des Traités existants, non seulement vis-à-vis du Sultan, mais encore vis-à-vis de toutes les Puissances signataires de ces transactions » (2).

Les protocoles ne contiennent l'indication d'aucune discussion sur ces deux déclarations.

Entre ces deux opinions le Congrès refusa de se prononcer : les deux déclarations furent purement et simplement insérées aux protocoles des deux séances et dans l'article 63 de l'acte final on déclara confirmer

(1) Protocole n° 18. G. F. de Martens, *Nouveau recueil général des traités*, deuxième série, tome III, page 441.

(2) Protocole n° 19. G. F. de Martens, *op. cit.*, page 446.

les dispositions du Traité de Paris du 30 mars 1856 et du Traité de Londres du 13 mars 1871 (1). En 1885, la même question fut soulevée à la chambre des Lords et le Gouvernement anglais précisa le sens de sa communication au Congrès de Berlin (2). Lord Salisbury répondant à une question de Lord Stratheden, expliqua que le but de sa déclaration de 1878 avait été d'établir en principe que les obligations du Gouvernement britannique relatives aux Dardanelles n'avaient pas de caractère général international, mais étaient simplement des engagements vis-à-vis du Sultan. Le but pratique de cette déclaration, disait Lord Salisbury, avait été de constater que, si dans certaines circonstances le Sultan n'agissait pas d'une manière indépendante, mais sous pression d'une autre Puissance, l'Angleterre ne serait pas obligée de s'abstenir de passer par les Dardanelles.

La Convention de 1871 soulevait donc deux interprétations en 1878 et 1885, l'une présentée par l'Angleterre d'après laquelle chaque Puissance européenne s'était implicitement et individuellement liée vis-à-vis du Sultan : il y avait eu, en 1871, une série d'obliga-

(1) Le protocole n° 14, de la séance du 6 juillet 1878, porte : « Le Président constate l'assentiment unanime de la Haute Assemblée au maintien du *statu quo ante* dans la question des détroits des Dardanelles et du Bosphore.

(2) Séance de la Chambre des Lords du 7 mai 1885 *Recueil des archives diplomatiques*, 1885, tome II, page 364.

tions séparées et distinctes ; l'autre, celle de la Russie, d'après laquelle la Convention de 1871 était un traité collectif comportant une seule obligation générale que les Puissances avaient contractée envers la Sublime Porte et qu'elles étaient tenues d'observer, non seulement vis-à-vis du Sultan, mais encore vis-à-vis l'une de l'autre.

On s'explique ces deux thèses à l'époque où elles se sont produites. La Russie n'avait pas constitué de flotte de guerre et ses forteresses de la mer Noire n'avaient pu depuis 1871 être encore rétablies. Elle craignait donc une attaque étrangère de ce côté et elle était particulièrement intéressée à ce qu'aucune flotte ne pût traverser les Détroits sans que les Puissances signataires à Londres n'aient été consultées. L'Angleterre puissamment armée dans la Méditerranée ayant toujours l'attention tenue en éveil sur ce qui se passait à Constantinople eut été très désireuse de pouvoir disposer, au besoin, de ses forces navales contre la Russie dans la mer Noire et de n'avoir à traiter qu'avec le Sultan pour le passage de ses navires à travers les Détroits.

Mais depuis cette époque, cette situation navale s'est modifiée. La puissance militaire de la Russie s'est notablement accrue, elle y a des arsenaux, et des centres de ravitaillement, ses bâtiments de la mer Noire sont parmi les meilleurs de sa flotte. D'autre part son action politique s'est déplacée et se trouve plutôt dirigée vers

l'Extrême-Orient. Elle a tout intérêt à pouvoir se servir au dehors de sa flotte de la mer Noire et à débattre seule avec le Sultan les conditions du passage des Détroits (1). L'Angleterre voit ce désir russe avec crainte et elle tâche de s'y opposer s'appuyant sur le caractère collectif de la convention de 1871 ; mais dans certaines occasions son intérêt personnel lui commande encore de maintenir sa thèse primitive.

Ce sont donc surtout des raisons politiques qui ont poussé la Russie et la Grande-Bretagne à présenter chacune leur interprétation de la Convention de 1871.

La question ne s'est pas seulement discutée entre les Gouvernements intéressés ; elle s'est posée en pratique à différentes reprises. Pour les étudier il convient cependant d'écarter les cas où, la guerre ayant éclaté en Orient, la Porte ne se trouverait plus en paix, comme en 1878 et en 1885 ; la Convention des Détroits de 1841, confirmée en 1856 et 1871, indique expressément que « seulement tant que la Porte se trouvera en paix » S. H. le Sultan n'admettra aucun bâtiment de guerre étranger dans les Détroits. La règle de la fermeture ne vise donc que le temps de paix et les passages à travers les Détroits de bâtiments de guerre que

(1) Voyez une déclaration faite par le gouvernement russe, en 1895, ayant pour but de justifier son changement d'interprétation et reproduite en note dans la chronique des faits internationaux, *Revue générale du droit international public*, 1903, page 333, note 3.

nous avons à examiner sont seulement ceux qui se sont produits quand la Porte se trouvait en paix.

Dans ces dernières années l'hypothèse s'est réalisée en 1895 lors des massacres d'Arménie et des troubles qui suivirent dans l'Empire ottoman ; les Puissances jugèrent nécessaire d'augmenter le nombre des stationnaires qui se trouvaient à la disposition de leurs Ambassadeurs à Constantinople (1).

L'effervescence du monde musulman était assez vive à ce moment et les Représentants des grandes Puissances durent songer à assurer la sécurité de leurs na-

(1) Les Ambassadeurs des Puissances à Constantinople avaient reçu pour instructions d'agir de concert et d'examiner les mesures à prendre en cas de troubles. Le 12 novembre, l'Ambassadeur de Russie, le comte de Nélidoff soumit, à ses collègues, avec l'autorisation de son gouvernement, la proposition de doubler les stationnaires

Le 13 novembre, M. Henry Lozé, Ambassadeur de la République à Vienne, rendait compte au Ministre des Affaires Etrangères d'un entretien qu'il venait d'avoir avec le comte Goluchowski.

Le monde, disait le ministre des Affaires Etrangères autrichien, a un intérêt capital à ce que les désordres cessent et il faut que les Représentants des Puissances à Constantinople aient une liberté d'initiative suffisante en cas d'événements imprévus.

Il faut donc doubler les stationnaires, grouper les flottes dans les eaux du Levant et au besoin autoriser les Ambassadeurs à faire entrer dans le Bosphore un nombre de navires à déterminer d'avance, trois, par exemple, de chaque Puissance.

« Si des massacres se produisaient à Smyrne ou sur la côte,

tionaux habitant la capitale turque. L'Angleterre avait proposé une sérieuse démonstration devant le Palais de Yldiz ; on s'arrêta à une mesure moins radicale

on n'hésiterait pas à envoyer des flottes devant ces villes. L'Europe.qui a fait à Constantinople une situation privilégiée, peut suspendre un moment l'immunité qu'elle lui a accordée et y envoyer des bâtiments pour assurer la protection des colonies en cas de massacres. Il peut arriver que les Ambassadeurs n'aient pas le temps de prévenir leurs gouvernements et de recevoir des instructions, il faut leur en donner d'avance et le comte Goluchowski disait en terminant qu'il avait laissé toute latitude dans ce sens à son Ambassadeur à Constantinople.

Le même jour le Ministre des Affaires Etrangères autrichien adressait à toutes les Puissances signataires du Traité de Berlin, une note dans laquelle il rappelait l'accord établi entre les Représentants des Puissances à Constantinople ; il considérait comme désirable que les Puissances s'entendissent sur les mesures à prendre et qu'elles donnassent à leurs représentants des instructions fondées sur cette entente. En présence des appréhensions manifestées, et de l'opportunité de porter de un à deux le nombre des stationnaires, le gouvernement austro-hongrois avait décidé de mettre a la disposition de son Ambassadeur un second stationnaire et avait donné l'ordre au baron de Calice de demander à la Porte le firman pour la libre entrée du navire dans les Dardanelles.

Le gouvernement austro-hongrois, envisageant le cas où la protection internationale européenne à Constantinople réclamerait une intervention plus accentuée et constatant que cette intervention ne pourrait s'exercer, avec la promptitude nécessaire,que si les Puissances avaient à leur disposition des moyens d'action suffisants et que si elles se concertaient d'avance sur la conduite à tenir, avait décidé d'envoyer en Orient une escadre. Si, proposait-il, les événements redoutés venaient à

mais plus durable ; on voulut appeler à Constantinople six nouveaux stationnaires (un pour chaque Puis-

se produire, ce serait la mission des Ambassadeurs d'appler dans le Bosphore une force navale où seraient représentées à parts égales les escadres réunies dans le Levant.

Les réponses des Puissances ne donnèrent pas au comte Goluchowski la satisfaction qu'il espérait.

Le gouvernement français répondit qu'il avait pris des mesures pour doubler les stationnaires, mais que la proposition d'autoriser les Représentants des Puissances à appeler éventuellement dans le Bospbore un nombre de navires supérieur au chiffre prévu par les Traités, ne lui paraissait pas justifiée par l'état des choses. En tous cas, il ne pouvait accepter une mesure qui, quelles que soient les précautions prises, constituerait une infraction aux Traités et risquerait de susciter de dangereuses complications en soulevant la Question des Détroits. Le gouvernement austro-hongrois le reconnaissait puisqu'il envisageant l'éventualité d'un acte de rigueur pour forcer en commun l'entrée des Dardanelles.

Le prince Lobanoff, Ministre des Affaires Etrangères russe, jugeait dangereuse la suggestion relative à l'entrée dans le Bosphore des escadres réunies des Puissances et pensant que l'atteinte portée par la proposition autrichienne à l'immunité des Détroits devait suffire à la faire écarter n'accepta que la proposition de doubler les stationnaires. (L'Ambassadeur de Russie à Constantinople. M. de Nélidoff, avait, le 12 novembre, soumis à ses collègues, avec l'autorisation de son gouvernement, cette même proposition).

Le gouvernement allemand ne voulait ni doubler les stationnaires, ni envoyer une escadre, seuls le gouvernement anglais et le gouvernement italien, tout en se montrant favorables dans leur ensemble aux propositions austro-hongroises, déclarèrent qu'ils ne pouvaient les accepter que si les autres Puissances donnaient également leur adhésion.

sance) (1). On portait ainsi l'équipage des navires de deux cent-cinquante à plus d'un millier de soldats européens, et on pouvait, grâce à cette force militaire, espérer circonscrire les progrès d'une émeute dans la ville. Les six Ambassades demandèrent donc au Sultan d'autoriser officiellement le passage par les Détroits des nouveaux stationnaires et leur entrée dans la Corne-d'Or.

La Porte fit à cette demande des Puissances une objection de fait et d'opportunité qui donna lieu à de longs pourparlers (2).

Mais la question soulevait aussi un point de droit qui intéresse directement notre matière : par cette demande ne violait-on pas les dispositions de l'Acte de 1871 ? Il semble bien que non, car d'une part le Sultan était consulté et pressenti, d'autre part toutes les Puissances signataires de la Convention de 1871 étaient d'accord.

La réponse du Sultan fut d'ailleurs conforme à la solution que nous admettons ; après avoir soulevé des objections de fait et après avoir essayé de gagner du temps, le Sultan accorda l'iradé autorisant le doublement des stationnaires le 10 décembre 1895. Cette autorisation était subordonnée à trois conditions : 1° les

(1) Chaque puissance avait alors un stationnaire à Constantinople.

(2) Chronique des faits internationaux dans la *Revue générale de droit international public*, 1896, p. 372 et suiv.

nouveaux stationnaires ne seraient que des navires légers ; 2° ils n'entreraient à Constantinople que successivement, l'un après l'autre ; 3° l'autorisation n'était accordée que provisoirement. La première condition était conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 2 de la Convention de 1871 ; la seconde avait pour but d'éviter qu'aux yeux de la population l'entrée de ces navires ne prît le caractère d'une démonstration navale, car la police de la navigation dans les ports turcs rentrait dans les droits de souveraineté du Sultan ; enfin la troisième n'était qu'une formule ayant pour but d'épargner l'amour-propre du Sultan, mais ne devait pas être effective. En outre des firmans de passage furent accordés aux navires qu'on envoyait. Toutes les Puissances en usèrent, sauf l'Allemagne, et vers le milieu de décembre cinq nouveaux stationnaires entrèrent à Constantinople (1).

Les Puissances, dans cette question du doublement des stationnaires, ont agi d'accord et de concert. Il semble bien que l'Angleterre eut songé à agir d'abord de son côté (2) ; elle avait à Salonique une escadre de 18 navires qui était prête à franchir les Dardanelles,

(1) L'aviso français Faucon arriva le 15 au matin, la canonnière russe Donetz le même jour l'après midi. Les stationnaires italiens et anglais étaient arrivés deux jours avant à quelques heures de distance et l'autrichien la veille.

(2) Voy. chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 1896, page 374, note 2.

un stationnaire à Constantinople et un autre dans les eaux du Danube. Les Ambassadeurs français, allemand et russe s'efforcèrent d'éviter cette dernière éventualité, car on sentait que l'escadre anglaise serait suivie de près par une escadre autrichienne et une escadre italienne ; c'eut été, alors, une conflagration générale (1). La Grande-Bretagne eut la sagesse de se conformer à l'action commune et collective afin d'aboutir tout d'abord au rétablissement de l'ordre dans l'Empire ottoman, reléguant ainsi au second plan la question des réformes administratives qu'elle exigeait de la part de la Porte en Arménie.

Mais il est certain que cette question des stationnaires, que les Turcs surent exploiter, mit à une dure épreuve le concert européen.

Cette même question souleva quelque temps plus tard une autre difficulté qu'il importe de signaler. A la suite des récents événements qui s'étaient produits en Asie-Mineure une certaine émotion s'empara des Etats-Unis. Les missions américaines faisaient une active propagande en Arménie et pas plus que les autres, elles n'avaient été épargnées du pillage et de l'incendie. Aussi lorsque la répartition des indemnités se

(1) Le 16 novembre le Prince de Lobanoff déclarait que la flotte russe de la mer Noire était prête à partir au premier signal et qu'en trente six heures elle serait dans le Bosphore, car, disait-il, nous ne pouvons pas tolérer que les Anglais agissent en dehors du concert des Puissances.

fit, le gouvernement américain pensa qu'il ne serait pas inutile d'appuyer ces réclamations à la Porte par la présence d'un stationnaire. Avant de faire cette demande au Sultan, M. Terrell, Ministre des Etats-Unis à Constantinople consulta, en février 1896, ses collègues. Les avis de ceux-ci furent partagés et manifestement leurs opinions juridiques s'inspirèrent de leurs intérêts politiques : la plupart des Puissances firent un accueil favorable ou tout au moins neutre à la démarche de M. Terrell ; la Russie dont l'intérêt est de tenir éloignés du Bosphore tous les navires de guerre étrangers, s'y montra opposée.

A l'appui de sa demande, le gouvernement des Etats-Unis invoquait la lettre même de l'article 2 de la première Convention annexe au Traité de Paris de 1856, confirmée en 1871 : cet article réserve au Sultan le droit d'accorder des firmans de passage aux stationnaires des Puissances *amies*. L'article suivant autorise, au contraire, les Puissances *contractantes* à placer des stationnaires aux embouchures du Danube. Cette différence dans les expressions employées doit bien, disait-il, correspondre à une différence dans les droits reconnus : toutes les Puissances ayant avec la Porte des relations amicales sont fondées à demander d'avoir un stationnaire à Constantinople.

La Russie combattit cette thèse. Elle prétendit que l'on ne devait pas tirer de la différence des expressions la conséquence qu'indiquaient les Etats-Unis ; si l'on

avait employé deux expressions différentes c'était uniquement pour varier le texte de la Convention. Elle ajoutait que d'autres expressions venaient, au contraire, infirmer l'opinion américaine : le Sultan se réserve *comme par le passé,* dit le texte, de délivrer des firmans de passage aux bâtiment légers sous pavillon de guerre, lesquels seront employés, *comme il est d'usage,* au service des Légations des puissances amies. Il s'agissait donc de maintenir ce qui avait été pratiqué jusqu'alors et de confirmer l'état de fait ; on n'a pas songé à cette époque aux Etats-Unis, pas plus qu'aux autres Puissances, même européennes, qui n'avaient pas été invitées traditionnellement aux négociations relatives à la Turquie.

La thèse russe était, pensons-nous, dans la vérité (1) et c'est à bon droit qu'on refusa aux Etats-Unis la faculté d'avoir un stationnaire à Constantinople (2). Mais il ne faut pas se dissimuler que ce refus entraînait pour les Puissances une grave responsabilité, car elles assumaient des devoirs, non seulement envers leurs propres nationaux et pour le maintien de leurs intérêts,

(1) En ce sens Bonfils, *Manuel de droit international public*, troisième édition, p. 275, n° 2.

(2) Il y aurait eu pour les Etats-Unis un moyen indirect d'obtenir satisfaction : c'était de demander au Sultan un firman de passage pour un bâtiment de guerre sans spécifier qu'il s'agissait d'un stationnaire. Mais cette manière de faire aurait eu l'inconvénient de ne lui donner qu'un droit temporaire et facilement irrévocable par le Sultan.

mais aussi comme « représentants du monde chrétien » (1).

La même question se posa, dans les mêmes termes, pour la Grèce, quelques mois plus tard (octobre 1896). Il y a à Constantinople une colonie grecque très nombreuse ; en présence des troubles qui menaçaient d'atteindre la Capitale Ottomane, en 1896, la Grèce songea à demander l'autorisation d'envoyer un stationnaire comme les grandes Puissances. Elle consulta à ce sujet les Représentants de celles-ci ; on lui fit justement remarquer que ce n'était pas l'équipage d'un bâtiment léger qui suffirait à protéger la colonie grecque de Constantinople et que l'envoi d'un bâtiment important soulèveraient des difficultés.

Quoi qu'il en soit de toutes ces espèces, ce qu'il importe pour nous de remarquer, c'est qu'à cette époque les Puissances se consultèrent entre elles avant de demander au Sultan l'autorisation de passage. Il n'en fut pas toujours de même.

En 1897, au moment des affaires de Crète,la Russie, voulant coopérer à l'action collective des Puissances dans cette ville, demanda à y expédier des troupes et s'adressa, à cet effet, directement au Sultan. Celui-ci accorda l'autorisation, mais seulement après en avoir

(1) Message du président Cleveland, décembre 1895. Sur cette demande des Etats-Unis, ainsi que sur celle de la Grèce, voyez le *Livre Jaune*, sur les affaires d'Orient de 1896.

référé aux autres Puissances, et ceci sur la demande de l'Angleterre (1).

En 1898, la Bulgarie demanda la permission de faire pénétrer une canonnière de la mer Méditerranée dans la mer Noire ; il s'agissait d'un aviso-canonnière que la Bulgarie avait commandé à Bordeaux et qui était destiné à surveiller les côtes bulgares de la mer Noire. Cette demande donna lieu à de très longues et difficultueuses négociations. La question de passage se compliquait, en effet, d'une question spéciale à la situation internationale de la Bulgarie. Il s'agissait de savoir si la Bulgarie, Etat vassal de la Turquie, pouvait avoir une flotte de guerre distincte de la flotte ottomane. La Turquie estimait que non ; mais il semble que les Puissances ayant été consultées donnèrent raison à la Bulgarie, car la canonnière passa les Détroits à la fin de 1898 sans qu'on ait essayé à Constantinople d'entraver sa marche.

En septembre 1902, la Russie désira faire franchir les détroits à quatre torpilleurs qui devaient se rendre de Cronstadt dans la mer Noire où le Tsar désirait les passer en revue pendant son séjour à Livadia Après quelques difficultés le Sultan signa le firman d'autorisation, mais sous les conditions suivantes : 1° les torpilleurs ne porteraient aucun armement ni équipage

(1) Voyez le *Livre Jaune* sur les affaires de Crète, mai 1897, n° 326, page 177.

de guerre ; 2° ils arboreraient le pavillon de commerce ; 3° ils passeraient un à un à des intervalles d'au moins vingt-quatre heures ; 4° ils se conformeraient à toutes les formalités observées par les navires de commerce. Les torpilleurs russes ayant rempli strictement ces conditions franchirent les Détroits sans difficulté (1).

Cette espèce soulève une question que nous aurons à examiner dans le chapitre suivant : celle de savoir à quels signes doit se reconnaître un « navire de guerre » et si notamment les torpilleurs se trouvant dans les conditions ci-dessus peuvent être considérés comme des navires de guerre.

Mais dès maintenant nous pouvons observer que dans ce cas la Russie se contenta de demander l'autorisation de passer à la Turquie et que la question fut réglée directement entre elles.

Les torpilleurs avaient passé au mois de septembre 1902, sans soulever aucune observation de la part des autres Puissances, quand plusieurs mois après, en janvier 1903, l'Ambassadeur d'Angleterre à Constantinople, adressa à la Porte une protestation dans laquelle il dénonçait l'autorisation accordée à la Russie comme une violation des traités internationaux qui ferment les Détroits aux navires de guerre de tous les pays et déclarait que l'Angleterre se réservait le droit, le cas

(1) Voyez la chronique des faits internationaux, *Revue générale du droit international public*, 1903, pages 326 et suiv.

échéant, de réclamer le même privilège pour ses navires de guerre.

L'Angleterre, dans cette circonstance, protestait donc contre le fait que le Sultan avait accordé de son plein gré, et sans consulter les signataires de l'Acte de 1871, le droit de passer à des navires de guerre. Elle prenait ici la contre-partie de la thèse que Lord Salisbury avait soutenue en son nom devant le Congrès de Berlin. La Russie, en sens inverse, jugeait en 1902 — contrairement à sa thèse de 1878 — qu'une Puissance pouvait obtenir directement du Sultan des firmans de passage pour ses navires de guerre, sans avoir obtenu le consentement de ses co-signataires de 1871.

Durant la guerre russo-japonaise de 1903 à 1905, il se produisit des incidents maritimes qui soulevèrent indirectement la *Question des Détroits*. Au cours de l'année 1904, la Russie ayant perdu, devant Port-Arthur, la plupart des unités de sa flotte de guerre proprement dite, fit appel, pour visiter les navires neutres et surveiller la contrebande de guerre, aux bâtiments de sa flotte volontaire ou auxiliaire. La plupart de ces bâtiments se trouvaient à Odessa, dans la mer Noire ; il s'agissait de les envoyer comme croiseurs auxiliaires dans le Pacifique et dans les mers d'Extrême-Orient ; il fallait donc leur faire passer les Détroits. Or le caractère hybride de ces navires, caractère que nous aurons à étudier dans le chapitre suivant, en fait tantôt des navires de commerce tantôt des bâtiments de guerre. En

temps de paix ils sont certainement considérés comme navires de commerce et leur passage à travers les Détroits est libre (1). Mais en temps de guerre ils peuvent avoir une action belligérante si la Russie s'en sert contre son adversaire. Pour éviter toute difficulté le gouvernement russe les fit passer devant Constantinople en 1904, sans rien spécifier et sans demander aucune autorisation à la Turquie. Cette liberté d'action semblait indiquer que ces navires conservaient leur caractère commercial ; il n'y aurait eu rien à dire, en effet, si à quelque temps de là, croisant dans la mer Rouge et prenant par suite une attitude belligérante, deux de ces navires de la flotte volontaire, *le Pétersbourg* et le *Smolensk,* n'avaient visité et saisi un paquebot anglais *le Malacca,* sur lequel ils avaient cru découvrir de la contrebande de guerre (2). Cet acte souleva en Angleterre une émotion considérable et provoqua de la part du gouvernement britannique des protestations très véhémentes. Ces protestations étaient fondées sur la discussion du caractère de contrebande de guerre des marchandises saisies ; elles étaient fondées aussi sur la discussion du caractère douteux des navires

(1) Il y eut même, en avril et août 1891, des Conventions entre la Russie et la Turquie pour confirmer le libre passage de ces navires à travers les Détroits. Voy. G. Whiteley, *op. cit.*, page 386.

(2) Voy. chronique de la quinzaine, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1904, page 717.

ayant opéré la saisie. Nous aurons plus loin à nous poser la question de savoir dans quelle mesure la Russie avait le droit de modifier sensiblement, en cours de route, le caractère de ses navires ; mais dès maintenant nous pouvons remarquer que dans cette circonstance le gouvernement russe fit traverser les Détroits par des navires qui, peu de temps après se livrèrent à des actes de guerre, non seulement sans que les autres Puissances signataires de la Convention de 1871 fussent pressenties ainsi que la Russie le demandait en 1878, — mais encore sans que le Sultan lui-même ait été consulté (1).

Par conséquent c'est bien, ainsi que nous le disions plus haut, leurs intérêts politiques qui ont poussé l'Angleterre et la Russie à présenter chacune leur interprétation de la Convention de 1871.

Nous allons examiner les deux thèses en présence en nous dégageant des contingences politiques qui les ont suscitées.

En faveur de la thèse qui veut que le consente-

(1) Plus tard, il est vrai, voulant envoyer dans le Pacifique pour la flotte de l'Amiral Rodjetswenski sept navires de la flotte volontaire, qui chargés de charbon, attendaient à Odessa l'ordre d'appareiller, la Russie, devant les protestations de l'Angleterre, crut devoir demander au Sultan l'autorisation de passer. Cette autorisation lui fut accordée par le sultan sous certaines conditions, mais ainsi que nous le verrons, la Russie ne consentit pas à accepter ces conditions et en fait ne les respecta pas.

ment collectif des Puissances signataires de l'acte de 1871 soit donné au passage accordé par le Sultan à un navire de guerre, on fait valoir l'argument suivant.

Les trois Conventions de 1841, 1856 et 1871, dit-on, sont des traités collectifs. « Ils ne constituent pas cinq ou six obligations séparées des grandes Puissances vi-à-vis de la Turquie, mais bien une seule obligation que ces Puissances ont contractée envers la Sublime Porte et qu'elles sont tenues d'observer non seulement vis-à-vis du Sultan, mais encore l'une vis-à-vis de l'autre, de manière que chacune a le droit de demander compte à l'autre de toute infraction à l'engagement commun » (1). Et pour appuyer cette manière de voir on ajoute que si les Puissances signataires de ces trois Conventions s'étaient simplement engagées vis-à-vis de la Turquie, chacune pourrait, une fois d'accord avec cette dernière, abroger le traité conclu avec elle ; or cela ne se peut car pour modifier les Conventions de 1841, 1856 et 1871, il faudrait l'accord unanime des Puissances signataires.

On peut objecter à cette argumentation que le caractère des traités collectifs qu'ont ces trois Conventions

(1) H. Geffcken, *Incidents de droit international dans le différend anglo-russe*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1885, page 365. Dans le même sens voyez Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, troisième édition, page 276.

n'entraîne pas les conséquences qu'on veut y voir. Sans doute, il s'agit d'un traité collectif en 1871, si l'on entend par là que plusieurs Puissances se sont engagées dans le même acte à la même obligation ; mais il ne s'ensuit pas que ces signataires soient tenus les uns vis-à-vis des autres avec la même force. Parmi ces signataires, l'un est dans une situation spéciale, c'est le Sultan et si on examine cette situation, on voit bien que l'acte de 1871, sous un aspect collectif, ne fait, en somme, que consacrer une série d'engagements individuels vis-à-vis du Sultan.

Dans la forme d'abord, l'acte de 1871 reconnaît le droit souverain du Sultan : on le laisse « juge » des cas où le passage d'un navire de guerre serait nécessaire etc... Dans le fond également la faculté qu'on lui reconnaît sans restriction ; il ne s'agit plus d'une réserve qui est admise pour certains cas spéciaux et déterminés : stationnaires à Constantinople ou aux bouches du Danube ; il s'agit d'une faculté de laisser passer tout navire de guerre quel qu'il soit et en faisant le Sultan lui-même seul appréciateur de l'opportunité de ce passage.

Cette explication n'est d'ailleurs pas anormale au point de vue historique. Il faut se rappeler qu'en 1871, la Conférence de Londres avait pour mission d'une part, de consacrer la dénonciation militaire par la Russie de la neutralisation de la mer Noire, d'autre part de parer aux dangers internationaux que cette dé-

nonciation allait faire naître en Orient. Le premier objet de sa mission était facile à réglementer, une phrase très courte suffisait pour abroger les articles 11, 13 et 14 du Traité de Paris. Le second objet, au contraire, était plus délicat et comme il fallait aboutir rapidement à une entente, on peut s'expliquer ainsi qu'on n'ait pas pris le soin d'exprimer clairement ce qu'on voulait dire.

Or que voulait-on dire ? Quel était l'*esprit* de cet article 2 de la Convention de 1871 ?

Dès la deuxième séance de la Conférence, le 24 janvier 1871, le Plénipotentiaire de la Turquie demandait que l'on instituât des garanties équivalentes à la neutralisation de la mer Noire qu'on venait d'abroger et compatibles avec la sécurité de l'Empire Ottoman. On pensa alors que la faculté pour le Sultan de faire pénétrer dans la mer Noire des flottes étrangères serait pour lui une garantie suffisante en face des armements de la Russie. Or si l'on voulait que cette garantie fût réelle et efficace, pouvait-on songer à faire dépendre l'application du consentement unanime des signataires de l'Acte de 1871 ? La Russie figurait parmi ces signataires, pouvait-on espérer qu'elle aurait jamais consenti au passage d'une flotte qui viendrait protéger la Turquie contre ses propres agissements ?

Il faut donc admettre qu'en 1871, par l'article 2, on a restitué au Sultan l'usage entier de son droit de souveraineté sur les Détroits, que c'est lui et lui seul, qui

doit décider du passage des navires de guerre qui lui est demandé et que les autres Puissances n'ont à traiter qu'avec lui pour obtenir ce passage. La thèse que l'Angleterre soutenait en 1871, celle que la Russie s'est appropriée est une thèse qui est conforme à l'esprit de l'acte de 1871.

Il n'en reste pas moins que deux interprétations de cet acte sont permises par son texte et que la diplomatie européenne voit ces deux interprétations se poser devant elle. Il y a là une situation équivoque et d'autant plus grave que ce sont des intérêts politiques, des contingences de circonstances qui poussent telle Puissance à adopter une interprétation plutôt qu'une autre. La Puissance qui aura le plus d'influence à Constantinople (et cette influence est une situation occasionnelle et temporaire) préférera traiter avec le Sultan ; la Puissance ayant des intérêts opposés exigera le consentement des co-signataires.

En attendant que la Convention de 1871 soit modifiée ou précisée par un nouvel acte (et c'est là une éventualité peut-être peu désirable, car elle ne pourrait qu'accompagner ou suivre une conflagration européenne — il importerait qu'on fût fixé sur son sens exact. A ce point de vue, l'institution internationale organisée à La Haye en 1899 semble être parfaitement utilisable ; il s'agit ici d'une interprétation de traité, d'une question essentiellement juridique, par conséquent la voie de l'arbitrage la trancherait utilement et impartialement.

CHAPITRE II

Détermination des navires de guerre pour qui les Détroits sont fermés. Cas des navires désarmés. Cas des bâtiments de la flotte volontaire ; incidents soulevés pendant la guerre russo-japonaise. Discussion de la question à la Conférence de La Haye en 1907.

Quoi qu'il en soit de la question que nous venons d'étudier — que l'on décide que le Sultan peut, souverainement et seul, accorder des firmans de passage à des navires de guerre, ou bien que l'on prétende nécessaire le consentement des signataires de l'acte de 1871 — il y a une autre difficulté juridique qui reste à trancher dans les conditions d'application de ce dernier acte.

Cette difficulté consiste à se demander ce qu'on entend au juste par un « navire de guerre ».

En principe il semble que cette question doive se résoudre facilement : tous les bâtiments qui font partie d'une flotte de guerre comme éléments de combat, quels que soient leur tonnage, l'importance ou la qualité de leur armement, le chiffre de leur équipage, sont

des navires de guerre. Cuirassés d'escadre, garde-côtes, croiseurs, transports de guerre, avisos, contre-torpilleurs, torpilleurs, canonnières, sont donc des navires de guerre et se trouvent par suite exclus, en temps de paix, des détroits de Constantinople. Cela ne veut pas dire que les Détroits sont neutralisés : la règle de 1841 confirmée en 1856 et 1871 ne comporte pas, ainsi qu'on a eu tort de l'écrire (1), une neutralisation et la preuve en est que dans certaines circonstances des navires de guerre peuvent pénétrer dans les Détroits ; or le fait d'un territoire ou d'un passage maritime neutralisé est de ne pouvoir jamais être parcouru par une force militaire.

Mais si on rentre dans les détails d'application pratique, on voit que la détermination du caractère de navire de guerre est souvent délicate. Nous allons examiner deux hypothèses où cette détermination s'est posée devant la diplomatie. L'une est celle qui concerne les navires de guerre désarmés, l'autre celle qui touche aux bâtiments de ce qu'on appelle la marine volontaire.

En ce qui concerne les bâtiments désarmés nous en avons déjà rappelé les circonstances plus haut. En septembre 1902, le gouvernement russe voulut faire passer quatre de ses torpilleurs de la Méditerranée dans la mer Noire. Le Sultan n'autorisa le passage qu'à

(1) Lavisse et Rambaud, *Histoire générale*, tome X, page 940.

certaines conditions, ils ne devaient porter aucun armement ou équipage, arborer le pavillon de commerce et se conformer à toutes les formalités observées par les navires de commerce.

Les torpilleurs russes observèrent ces conditions. Peut-on dire dès lors qu'on s'est trouvé en présence de « navires de guerre » ? L'Angleterre, en protestant contre leur passage, l'a prétendu. Il est certain que des torpilleurs sont par construction et par destination des engins de guerre ; jamais on ne pourra voir en eux des navires destinés à transporter des marchandises ou des passagers privés. Mais on peut se demander ici — comme nous nous le sommes demandé dans le chapitre précédent au sujet de la portée de l'engagement international pris en 1871 — si l'on doit s'en tenir à la lettre même de la Convention, ou si on ne doit pas interpréter cette lettre, souvent confuse, par l'esprit du Traité. Qu'a-t-on cherché en 1841, en 1856 et en 1871 ? On a voulu, nous l'avons vu, mettre Constantinople à l'abri d'une attaque imprévue de la part d'une flotte de guerre ; on a voulu, en se plaçant surtout au point de vue des armements de la Russie, empêcher qu'une escadre, conduite audacieusement, put venir s'embosser devant la Corne-d'Or et bombarder à son aise la Capitale Ottomane. Cette idée est même plus accusée encore en 1871 qu'en 1841, car si à cette dernière date on semble craindre une concession arbitraire de la part du Sultan envers la Russie comme il fit en

1798 et 1833, si on limite les cas où il pourra autoriser exceptionnellement le passage des navires de guerre, en 1871, au contraire, on lui laisse pleine liberté pour apprécier seul l'opportunité de ce passage, on le fait seul juge du danger que peut courir sa capitale par suite de la présence d'un navire de guerre.

Peut-on dire que les torpilleurs russes en 1902, aient constitué un danger sérieux pour Constantinople ou pour la flotte turque amarrée dans ce port, étant données les conditions dans lesquelles s'est effectué leur passage ? Certainement non, et c'est ce motif qui a sans doute décidé le Sultan à accorder les firmans de passage sans en référer aux autres Puissances (1). On doit donc considérer comme n'étant plus « un bâtiment de guerre » le navire qui est dépourvu d'armements, qui est monté par un équipage de commerce et qui porte le pavillon commercial (2). Peu importe la destination militaire de ce navire.

En partant de la même idée, on peut aboutir à des conséquences plus accusées encore. On doit dire no-

(1) Voy. René Pinon. La mer Noire et la question des détroits dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1905, page 819.

(2) Ce sont des caractères distinctifs pour ces navires de commerce et les caractères inverses sont ceux d'un navire de guerre. C'est ce qu'avait adopté l'Institut de droit international. Voyez l'art. 8 du règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, adopté dans la session de La Haye, en 1898. *Annuaire de l'Institut de droit international*, tome XVII, page 275.

tamment qu'un navire armé et monté par un équipage militaire n'est pourtant pas un navire de guerre si le voyage qu'il effectue ne répond à aucune mesure stratégique ou militaire. C'est ainsi que les croiseurs ou les grands yachts armés qui servent à des Souverains ou à des Ambassadeurs, en vue d'une visite de courtoisie ou d'une visite officielle, ne doivent pas être considérés comme des bâtiments de guerre. En ce qui concerne les Détroits, de tels bâtiments pourraient les traverser sans violer la règle de la fermeture et l'on comprend que la Porte leur ait toujours accordé des firmans de passage. C'est ainsi — pour n'en citer qu'un exemple — qu'en 1868 la flotte autrichienne, à bord de laquelle se trouvait l'Empereur, put traverser les Dardanelles, par autorisation du Sultan et se rendre à Constantinople pour une visite de courtoisie. Afin d'écarter toute protestation des autres Puissances, la Porte leur adressa une circulaire en date du 28 septembre 1868, dans laquelle elle déclarait maintenir la règle des Détroits et ne plus y apporter désormais d'autre exception que pour le cas du bâtiment de guerre sur lequel se trouverait un Souverain.

Mais on doit aller plus loin. Faut-il considérer comme n'étant pas des bâtiments de guerre les navires qui font partie de la marine volontaire de certains Etats, notamment de la Russie ? On sait que pour augmenter leurs forces navales en temps de guerre, ces Etats, dès le temps de paix, préparent au rôle de croisseurs auxi-

liaires les meilleurs paquebots de leur marine marchande. Sur ces navires ainsi désignés se trouvent un ou plusieurs officiers qui sont nommés par le gouvernement et les équipages ont reçu une instruction de l'état qui les prépare au rôle qu'ils doivent remplir en temps de guerre (1). Donc dès le temps de paix ces navires ont une situation officielle particulière, une préparation militaire spéciale ; ils doivent donc être distingués des navires de commerce, qui au moment de la lutte seulement sont réquisitionnés par un gouvernement pour l'aider dans une action belligérante.

C'est surtout la Russie qui, parmi les Etats modernes, a employé, pour ses besoins militaires, ce genre de navires ; elle y a été amenée par ce fait que ses forces navales se sont trouvées en disproportion avec les nécessités assez subitement accrues de sa politique extérieure et ce furent les circonstances de sa guerre avec la Turquie en 1877 qui lui en montrèrent l'urgence.

La *Flotte volontaire* russe est en effet une des trois grandes compagnies maritimes de la Russie (2) et sa fondation se rattache aux événements qui ont suivi le Traité de San-Stéfano du 3 mars 1878 et amené la

(1) Voy. Dupuis, *Le droit de guerre maritime d'après la doctrine anglaise contemporaine*, 1899, pages 113 et 117, note 1.

(2) Les deux autres sont : la *Compagnie de navigation à vapeur et de commerce* et le *Service maritime de l'est chinois*.

réunion du congrès de Berlin en juin 1878 (1). Entre ces deux dates très rapprochées se créa en Russie, sous la poussée de l'opinion publique, une organisation maritime très puissante et comprenant des navires de premier ordre, prêts à fonctionner d'un jour à l'autre. Lorsque la Russie vit la diplomatie européenne se mettre en travers des avantages qu'elle avait acquis par ses victoires sur la Turquie, lorsqu'elle vit cette diplomatie appuyée par une armée autrichienne dans les Balkans et par une flotte anglaise à l'entrée de la mer de Marmara, elle fut prise d'une inquiétude extrême. Elle sentit que contre la flotte anglaise notamment elle ne pouvait pas résister et que ses ports de la mer Noire, encore mal outillés, étaient sans défense. Dans l'impossibilité où elle était de constituer d'un jour à l'autre une véritable flotte de guerre, elle songea à étendre l'utilisation de sa marine marchande qui venait de lui rendre de grands services pendant la guerre (2). Il fallait acquérir immédiatement des navires de fort tonnage qui serviraient de navires marchands en temps de paix, de croiseurs auxiliaires en temps de guerre.

En quelques jours une association se constitua dans ce but sous le patronage du gouvernement et lança dans le pays des listes de souscriptions qui se couvrirent rapidement, si bien que deux mois à peine après

(1) Voy. Charles-Roux, *La Marine marchande russe* dans *la Revue des Deux-Mondes,* 15 septembre 1904, p. 348 et suiv.
(2) Charles-Roux, *op. cit.*, page 343.

l'institution du comité et six semaines après l'ouverture de la souscription, la Russie possédait une véritable flotte que l'on appela la *flotte auxiliaire* (1). Le congrès de Berlin, achevant heureusement son œuvre, fut cause que cette flotte ne rendit pas immédiatement les services militaires qu'on attendait d'elle ; elle procéda seulement au transport des troupes russes des côtes de Turquie à celles de Russie. Les navires furent ensuite utilisés dans un but commercial, mais s'il faut en croire les auteurs compétents le double rôle qu'on exigeait d'eux empêcha qu'ils fussent, soit de bons navires marchands, soit de bons bâtiments de guerre, tant les qualités nécessaires pour chacun de ces rôles sont différentes (2). La compagnie de la *Flotte volontaire* dut finalement se résoudre à posséder deux types de navires : les uns, du type transport, en vue des besoins commerciaux, les autres, du type croiseurs, en vue des besoins de la guerre.

En ce qui concerne son organisation, la *Flotte volontaire* après avoir affecté diverses formes de société privée, est considérée depuis 1866, comme une « entreprise industrielle et de transport, appartenant à l'Etat » ; son administration est régie par un règle-

(1) Les premiers navires de cette flotte furent des paquebots achetés à la compagnie allemande Hambourg-America ; son artillerie et son matériel militaire venaient des usines Krupp.

(2) Sur les efforts faits par la *Flotte volontaire* russe en vue d'un eexploitation commerciale fructueuse, voy. Charles-Roux, *op. cit.*, pages 353 et suiv.

ment élaboré par le Conseil de l'Empire. Elle rencontra, dans son exploitation commerciale de très gros obstacles qu'elle put surmonter toujours grâce au secours de l'Etat. C'est surtout vers les lignes d'Extrême-Orient et notamment celle d'Odessa à Vladivostock qu'elle a dirigé son activité.

Au point de vue militaire, le gouvernement russe ne manqua pas de tirer parti des navires de la *flotte volontaire* chaque fois que l'occasion s'en présenta. C'est ainsi qu'en 1900 lors de l'expédition de Chine, occasionnée par la révolte des Boxers, ce fut sur ces navires que s'opéra le transport du corps expéditionnaire russe et du matériel de guerre entre Vladivostock et le Golfe du Petchili. Ce rôle de transport de guerre est le seul — d'après certains auteurs — que peuvent remplir utilement ces navires ; au point de vue stratégique et comme instrument de lutte ces paquebots dépourvus de cuirasse, munis d'une faible artillerie et pouvant donner une vitesse maxima de 18 nœuds, ne seraient pas en état de prendre part à de véritables opérations de guerre (1). Tout au plus peut-on employer ces navires à donner la chasse aux navires marchands de l'ennemi ou à visiter les bâtiments neutres suspects de se livrer à la contrebande de guerre.

C'est sous ce dernier aspect que certains navires de la flotte volontaire russe donnèrent lieu, en 1904, pen-

(1) En ce sens Charles-Roux, *op. cit.*, page 355.

dant la guerre russo-japonaise, à des incidents qui touchèrent directement la Question des Détroits.

Nous avons rappelé plus haut, comment la Russie fut amenée à utiliser pour le Pacifique et l'Extrême-Orient les navires de sa *flotte volontaire* de la mer Noire (1). Deux de ces navires, le *Pétersbourg* et le *Smolensk,* après avoir passé devant Constantinople comme un navire de commerce et par conséquent sans solliciter l'autorisation de la Turquie, croisèrent ensuite dans la mer Rouge, visitèrent et saisirent un paquebot anglais, le *Malacca,* sur lequel ils avaient cru découvrir de la contrebande de guerre. Le gouvernement anglais protesta énergiquement contre cet acte parce que les marchandises saisies étaient destinées, prétendait-il, non au pays ennemi, le Japon, mais à l'usage de sa propre flotte d'Extrême-Orient. Il protesta en outre parce que les navires russes avaient traversé les Détroits comme bâtiments de commerce, avec le pavillon commercial et que ensuite ils s'étaient, d'une façon inopinée, transformés en navires de guerre. Or, disait l'Angleterre, une pareille situation est inadmissible : si le *Pétersbourg* et le *Smolensk* sont des navires de guerre, ils n'avaient pas le droit de traverser le Bosphore et s'ils sont navires de commerce ils n'avaient pas le droit d'arrêter le *Malacca.* Ce dilemme était assez serré.

(1) Voy *supra*, chapitre précédent.

La Russie préféra ne pas discuter ces arguments (1), elle donna à l'Angleterre une satisfaction de fait immédiate : il fut convenu que les navires de la *flotte volontaire* n'exerceraient plus le droit de visite (2). Mais la question de droit restait entière : les navires russes pouvaient-ils, arborant le pavillon commercial, passer librement les Détroits comme navires de commerce, puis une fois au delà des Dardanelles prendre le pavillon militaire et se métamorphoser en navires de guerre ?

Cette question était grave pour les neutres au cours même de la guerre qui se poursuivait. Aussi ne tarda-

(1) Il semble cependant que la Russie se soit préoccupée, dès cette époque, de la question de droit; car on constitura à Saint-Pétersbourg une commission spéciale chargée d'examiner la situation de la *Flotte volontaire* au point de vue international maritime M. de Martens fut délégué par l'amirauté auprès de cette commission. Voy. Charles-Roux, *op. cit.*, p. 356 et note.

(2) Le *Malacca*, qui était déjà revenu à Port-Saïd sous pavillon russe, devait être conduit dans un port neutre de la Méditerranée et sa cargaison examinée en présence du consul britannique; mais peu après la Russie fit une concession plus radicale encore : le *Malacca* fut purement et simplement relâché.

Malgré l'arrangement alors intervenu, un nouvel incident fallit rallumer le conflit entre les deux pays. Un des navires russes, le *Smolensk*, n'ayant pas été touché par les instructions de son gouvernement, continua ses opérations de visite plus au Sud et saisit un autre navire anglais dans la région du cap de Bonne-Espérance. Cette fois également la saisie ne fut pas maintenue.

t-elle pas à se poser entre la Russie et la Turquie. La Russie ayant besoin de ses navires marchands charbonniers pour ses escadres d'Extrême-Orient demanda par une note officielle à la Porte, le 22 juillet 1904, d'autoriser le passage de sept navires de sa *flotte volontaire* qui, chargés de charbon, attendaient à Odessa l'ordre d'appareiller. Les démarches du gouvernement russe étaient pressantes mais les protestations et les menaces du gouvernement britannique ne le furent pas moins. Le Sultan pensa tout concilier en demandant à l'Ambassadeur de Russie un engagement écrit stipulant que les sept navires, une fois les détroits passés, n'arboreraient pas le pavillon de guerre. Il y eut de la part de l'Ambassadeur russe une simple déclaration verbale, sans grande valeur puisque les termes n'en étaient pas fixés.

La question juridique, soulevée par la situation des navires de la *flotte volontaire,* n'était donc pas tranchée. Or cette question était importante. Qu'un Etat organise comme il l'entend sa flotte de guerre, qu'il y comprenne non seulement des navires purement militaires, mais encore des navires de commerce qu'il transformera au moment opportun ; qu'il emprunte à sa marine marchande une partie du personnel qui lui sera nécessaire pour la lutte ou qu'en sens inverse il donne aux populations maritimes du pays une éducation adéquate au rôle belligérant qu'elles pourront remplir, tout cela c'est le droit incontestable d'un Etat.

Mais en même temps que cette organisation de droit interne se posent des questions qui touchent au droit international : à quelles conditions les navires privés, pris par l'Etat à son service pourront-ils être réputés navires de guerre avec les droits et les obligations attachés à cette qualité ? A quel moment et en quel lieu une transformation pourra-t-elle s'opérer ? Pendant combien de temps leur métamorphose devra-t-elle durer ? Ce sont là autant de question qui intéressent non seulement les belligérants entre eux, mais encore les neutres ; elles touchent également à la *Question des Détroits* puisque celle-ci est fondée sur la qualité des navires de guerre.

On comprend, dès lors, que la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre ait été parmi les points les plus importants du programme qui fut soumis à la seconde Conférence de la paix réunie à La Haye en juin 1907.

Dans la répartition de son travail, la Conférence, dès sa seconde séance plénière, le 19 juin 1907, chargea sa quatrième commission de l'étude des questions touchant à la réglementation du droit des gens maritimes en temps de guerre. Parmi ces questions venait en première ligne celle de la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.

La quatrième commission ne se subdivisa pas en sous-commissions à cause de la connexité des questions qu'elle avait à examiner. Elle organisa son travail d'a-

près un questionnaire d'ensemble qu'établit son président, M. de Martens. Après l'étude de ce questionnaire un comité d'examen eut la mission d'établir le texte des résolutions à proposer au nom de la France (1).

La question de la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre avait été prévue par le programme russe soumis à la conférence. M. de Martens la présenta, dans son questionnaire, sous la forme suivante :

« Est-il admis par la pratique et les législations que les Etats belligérants puissent transformer des navires de commerce en bâtiments de guerre ?

« Dans le cas de transformation de navires de commerce en bâtiments de guerre, quelles sont les conditions légales que les Etats belligérants devraient observer ? »

Sur cette question sept propositions furent proposées à la commission.

Une proposition britannique avait surtout pour objet de donner la définition du navire de guerre ; elle rangeait dans une catégorie spéciale, sous le nom de « navires auxiliaires » les navires de commerce battant pavillon neutre ou ennemi et prêtant effectivement assistance aux forces militaires du belligérant. Elle tendait à assimiler aux navires militaires d'une force navale

(1) M. Louis Renault, au nom de la France, fit partie de ce comité de rédaction.

tous les navires de commerce soit employés au service de cette force navale pour un usage quelconque, soit placées sous ses ordres, soit servant à des transports de troupes et prêtant ainsi à un belligérant une assistance évidemment hostile à l'égard de l'adversaire.

A la suite d'une discussion qui dura plusieurs séances, les Représentants de l'Angleterre retirèrent leur proposition de définition du navire auxiliaire. On resta alors en présence des autres propositions qui tendaient plus directement à préciser les conditions de la transformation du navire de commerce en bâtiment de guerre.

Certains pays furent d'accord pour exiger que le commandement du navire de commerce transformé en navire de guerre fut au service de l'Etat et commandât un équipage militaire. La Hollande ajoutait le port de la flamme et la soumission aux lois et coutumes de la guerre ; la Russie demandait l'inscription du navire sur la liste des navires de guerre de l'Etat ; l'Autriche-Hongrie voulait la permanence de la transformation jusqu'à la fin de la guerre.

D'autres Délégations proposaient en outre qu'on exigeât que la transformation ait eu lieu dans un port national ou dans un port occupé, l'Italie et le Mexique cependant en admettant aussi cette condition en déchargeaient le navire qui avait quitté ses eaux nationales avant le début des hostilités.

En présence de ces diverses propositions, la discussion fut engagée.

Le principe même de la marine volontaire, c'est-à-dire le droit du belligérant de transformer les navires de commerce en bâtiments de guerre ne fut pas contesté devant la commission. Mais il fallait examiner les conditions légales de cette transformation.

La Délégation britannique soutint la nécessité d'imposer le port national ou occupé comme lieu de transformation. Elle fit remarquer que la transformation opérée en pleine mer laisserait les neutres dans l'ignorance du caractère assumé par un navire qui aurait quitté son dernier port de départ comme navire marchand. La transformation est un acte de souveraineté qui ne saurait être accompli que dans les lieux où cette souveraineté peut s'exercer, c'est-à-dire dans un port national ou dans un port occupé.

La Délégation allemande, au contraire, ainsi que la France et la Russie, soutinrent qu'on ne saurait défendre la transformation en haute mer. Un Etat a pleine autorité et souveraineté en haute mer, sur tous les navires portant son pavillon ; par conséquent si la transformation est vraiment un acte de souveraineté elle doit pouvoir être accomplie en haute mer.

La Délégation italienne développa sa proposition transactionnelle. Elle montra qu'il fallait tenir compte des conditions de fait où se trouvent les navires au début de la guerre. Il est difficile de ne pas permettre aux navires ayant quitté leurs eaux avant l'ouverture des hostilités, d'opérer leur transformation en haute mer,

tandis que rien n'empêche d'obliger ceux qui quittent plus tard leurs eaux nationales d'y prendre d'avance leurs dispositions militaires.

Aucun vote n'eut lieu et la question fut envoyée au comité d'examen devant lequel les mêmes thèses furent présentées et soutenues. Avant de passer au vote, il fut entendu que la seule question en discussion était celle de savoir si la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre pouvait avoir lieu en pleine mer ; mais on admit sans discussion le principe du droit à la transformation.

Le scrutin aboutit à interdire la transformation en pleine mer par 9 voix contre 7. Les Etats-Unis, le Brésil, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède votèrent pour l'interdiction. L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la République Argentine, le Chili, la France, la Russie et la Serbie, au contraire, votèrent pour.

Laissant de côté cette question du lieu de la transformation, le comité discuta les autres conditions tendant à donner aux heures des garanties conformes aux principes consacrés par la Déclaration de Paris de 1856.

Et d'abord, par exemple, la permanence de la transformation pendant toute la durée de la guerre ; mais ici, de nouveau des divergences se produisirent, telles que le Comité décida de laisser également cette question dans le *statu quo* actuel et de consacrer seulement les règles sur lesquelles il y avait accord et qui permet-

traient de bien déterminer le caractère militaire du navire transformé.

Cette dernière question, une fois le principe du droit à la transformation admis, était en effet la question essentielle.

Le comité d'examen rédigea un projet qui, devant la commission, obtint l'unanimité, moins six abstentions. (Se sont abstenus, les Etats-Unis comme n'ayant pas adhéré à la déclaration de Paris de 1856, le Brésil, la République Dominicaine, l'Equateur, Haïti et la Turquie).

Projet de règlement sur la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.

Considérant : que plusieurs des Hautes Puissances contractantes, voudront en temps de guerre incorporer des vaisseaux de la marine marchande dans les flottes de combat — que, par conséquent, il est désirable de définir les conditions sous lesquelles cette opération pourra être effectuée pour autant que les règles à cet égard sont généralement acceptées.

Que les Hautes Parties Contractantes n'ayant pu se mettre d'accord sur la question de savoir si la transformation d'un navire marchand en navire de guerre peut avoir lieu en pleine mer, il est entendu que la question du lieu de la transformation reste hors de cause et n'est

nullement visée par l'énonciation des règles ci-dessous :

ARTICLE PREMIER

Aucun navire de commerce transformé en navire de guerre, ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité s'il n'est placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de l'Etat dont il porte le pavillon.

ARTICLE 2

Les navires de commerce transformés en navires de guerre doivent porter les signes extérieurs distinctifs des navires de guerre de leur nationalité.

ARTICLE 3

Le commandant doit être au service de l'Etat et dûment commissionné par les autorités compétentes ; son nom doit figurer sur la liste officielle des officiers de la flotte.

ARTICLE 4

L'équipage est soumis aux règles de la discipline militaire.

ARTICLE 5

Tout navire de commerce transformé en navire de guerre est tenu de se conformer dans ses opérations aux lois et coutumes de la guerre.

ARTICLE 6

Le belligérant qui transforme un navire de commerce en navire de guerre doit le plus tôt possible, mentionner cette transformation sur la liste des navires de sa flotte militaire.

Le projet fut discuté par la Conférence en réunion plénière, le 27 septembre 1907 (1). Il fut adopté par 32 voix contre 9 abstentions et 1 réserve (2) et transformé en Convention.

Si nous analysons ce projet nous voyons que :

L'article 1er pose un principe qui est pour ainsi dire le corollaire de la Déclaration de Paris. Il a pour objet de donner toute garantie contre un retour plus ou moins déguisé à la course. Tout navire prétendant à la qualité de belligérant doit être placé sous l'autorité, le

(1) Voy. journal *Le Temps* du 29 septembre 1907.

(2) Parmi les puissances qui se sont abstenues se trouvent les Etats-Unis, la Chine, la Perse et la Turquie.

contrôle direct, la responsabilité de l'Etat dont il porte le pavillon.

L'article 2 impose aux navires transformés les signes extérieurs distinctifs des navires de guerre, c'est-à-dire le pavillon militaire, si ce pavillon diffère du pavillon commercial, et la flamme de guerre. C'est là une sorte de première mesure de publicité et de garantie donnée aux neutres, manifestant immédiatement le caractère militaire du bâtiment.

L'article 3 a pour objet d'assurer la réalité de la transformation et du lien avec l'Etat. Il avait été question d'exiger que le commandant fut personnellement porteur de la lettre de commandement et qu'il eut à bord les documents justificatifs de la transformation régulière. Il a paru plus conforme aux nécessités pratiques et aussi satisfaisant d'indiquer seulement les nécessités qu'en fait le commandant doit être au service de l'Etat et régulièrement commissionné par les autorités compétentes, c'est-à-dire régulièrement nommé à son grade et à son commandement.

Les articles 4 et 5 ont également pour objet d'affirmer le caractère militaire du navire et de son équipage. Il est clair que le navire transformé devenant un véritable navire de guerre, est soumis aux obligations qu'entraîne cette qualité et qui constituent la contre-partie de ses droits de belligérants. Néanmoins les Etats-Unis ont déclaré faire des réserves sur l'article 5. Cet article ne leur semblant pas nécessaire

et constituant dans leur opinion une distinction fâcheuse pour certains navires de commerce achetés et régulièrement commissionnés en temps de paix comme faisant partie de la marine des Etats-Unis.

L'article 6 a pour but d'assurer la publicité de la transformation. Comme on l'a vu plus haut, la condition de la permanence de la transformation pendant toute la guerre n'a pu être consacrée expressément comme l'avait demandé la délégation d'Autriche-Hongrie. Cette question a paru étroitement liée à la question du lieu de transformation. Mais il a été compris qu'en s'abstenant d'édicter aucune règle à cet égard, le comité n'entendait nullement couvrir les abus de transformations successives, contraires à l'esprit de loyauté dont s'est inspiré avant tout le projet de règlement (1).

Ce règlement spécifie donc très nettement quels sont les caractères que doit remplir un navire de commerce que son Etat national veut éventuellement transformer en bâtiment de guerre. Et si nous nous reportons à ce que nous disions plus haut de la marine volontaire russe, on voit que les unités de cette marine remplissent les conditions demandées.

Mais le règlement ne dit rien sur les circonstances mêmes de la transformation et en particulier sur le lieu où doit s'effectuer celle-ci. C'est là une question très importante et qui pour l'étude que nous poursuivons, notamment est de premier ordre. Ce qui importe dans

(1) Rapport du Commandant Fromageot.

la *Question des Détroits,* ce n'est pas tant qu'à l'époque de la paix, les navires à transformer remplissent certaines conditions et présentent certains caractères ; c'est surtout qu'au moment de leur transformation on puisse savoir à quoi s'en tenir sur leurs intentions et leur capacité pour le passage à travers les Détroits et pour la sécurité de Constantinople. Or ce point a été expressément laissé de côté par le règlement (1), parce que les Etats n'étaient pas d'accord.

Si complétant les travaux de la Commission de 1907 sur ce point, nous voulons donner notre opinion sur la question du lieu de la transformation, nous dirons que la meilleure solution à nos yeux eut été celle que proposaient la France et la Russie, mais en la complétant par la restriction suggérée par l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne.

Etant donné le principe de la liberté de la haute mer, tel qu'il a été peu à peu adopté par la pratique internationale du monde entier, après que Grotius l'eut proclamé, il est certain qu' « un Etat a pleine souveraineté sur les navires de sa nationalité dès qu'ils sont sortis des eaux territoriales », il doit donc pouvoir accomplir, à leur sujet, les actes de souveraineté et de sécurité qu'il juge utiles à ses intérêts : il pourra opérer en pleine mer les transformations de ceux de ses navires de commerce qui doivent, et qui peuvent par les condi-

(1) Voyez le dernier des considérants en tête du projet ci-dessus.

tions qu'ils remplissent, coopérer à sa défense militaire. Il n'est pas nécessaire, comme certaines délégations le demandaient, que cette transformation se produise dans un port national ou dans un port occupé. Nous ne pensons même pas qu'on doive accepter la restriction, proposée par l'Italie, en vertu de laquelle la transformation en haute mer ne pourrait s'opérer que pour les navires qui auraient quitté leurs eaux nationales avant le commencement des hostilités. L'Etat, en effet, est seul juge du lieu et du moment auxquels il est opportun de faire cette transformation.

Par conséquent en nous plaçant dans l'hypothèse de la marine volontaire russe et en ce qui concerne la *Question des Détroits*, nous pensons que la Russie, en cas de guerre, peut opérer la transformation des unités de sa marine volontaire après qu'elles ont traversé les Détroits comme navires de commerce et que ni la Turquie, ni les Puissances n'auraient pu s'opposer à ce dernier passage. Notre solution se justifie par le but de la règle des Détroits et par l'esprit de la Convention de 1871 : on a voulu protéger Constantinople contre l'attaque inopinée d'une flotte de guerre. Or, tant que la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre ne s'est pas opérée, ces navires ne peuvent commettre d'actes d'hostilité sous peine d'être considérés comme des pirates et traités comme tels : Constantinople n'a donc rien à craindre du passage de la marine volontaire russe

avant sa transformation et il n'y a pas lieu de s'opposer au passage de celle-ci à travers les Détroits.

Mais si nous admettons la liberté pour tout Etat de transformer, où et quand il veut, ses navires de commerce en bâtiments de guerre aux conditions prévues par le projet de règlement de 1907, nous croyons cependant qu'il faut apporter à cette liberté une restriction proposée par l'Autriche-Hongrie, c'est la permanence de la transformation ; une fois en bâtiments de guerre ces navires resteront tels et ne pourront redevenir navires de commerce. Il ne faut pas en effet que la marine marchande neutre soit dans l'indécision et ignore quels sont les bâtiments qui la peuvent visiter. Il ne faut pas que le commerce universel, déjà si éprouvé par les répercussions économiques de toute guerre maritime, soit encore exposé aux décisions arbitraires et changeantes d'un belligérant en ce qui concerne la composition de sa flotte de guerre.

En ce qui concerne les Détroits, une fois que la Russie aura opéré la transformation des navires de sa marine volontaire, elle ne pourra plus revenir sur sa décision : ces navires resteront des bâtiments de guerre et comme tels ne pourront plus passer librement par les Détroits.

CONCLUSION

« La Question des Détroits » n'a pas reçu une solution définitive : cas non prévu du Kniaz-Potenkine en 1905. La Question des Détroits réclame une solution plus précise; projets divers présentés à ce sujet. L'assimiliation à la situation internationale du Canal de Suez.

Nous avons ainsi examiné les conditions juridiques *normales* d'application de la règle des détroits et nous avons vu que les difficultés que soulevait cette application étaient loin d'être résolues par la diplomatie européenne.

Mais il semble que le hasard des événements vienne encore compliquer à plaisir les prévisions des juristes et que telle hypothèse surgisse à laquelle nul n'aurait songé. En 1905 un semblable événement se produisit : un cuirassé russe de la mer Noire, le *Kniaz-Potemkine,* dont l'équipage s'était mutiné, jeta la terreur à Constantinople, et par contre-coup dans les sphères diplomatiques par suite des péripéties tragiques de ses déplacements et de l'audace aveugle des marins qui le montaient. Les Turcs s'apprêtèrent tant bien que mal à le

repousser ; les dissentiments survenus entre les mutinés arrangèrent les choses: le navire ne poussa pas jusqu'au Bosphore et se rendit aux autorités roumaines. Nous n'avons pas ici à examiner le cas de ce navire rebelle, qui cependant soulève bien des questions de droit international ; nous nous contenterons de nous poser cette question : si le *Kniaz-Potemkine* avait traversé le Bosphore, — sans même bombarder Constantinople, — la Russie aurait-elle été responsable et qu'auraient pu faire les Puissances ? La Russie aurait été certainement responsable car c'est à elle qu'appartenait le navire rebelle, c'est elle qui l'avait armé, c'est elle qui en avait la surveillance et qui aurait dû le garder. Mais qu'aurait-on pu réclamer d'elle si le navire n'avait causé aucun dommage ? Nous ne voyons pas quelle compensation aurait pu lui être réclamée et ainsi la Règle des Détroits eut été violée sans qu'une sanction put intervenir (1).

Cet exemple prouve encore combien factice et indécise est la règle posée en 1841 et confirmée en 1871. Elle devrait être précisée et amendée, mais la diplomatie européenne n'ose en prendre l'initiative de crainte de rouvrir le conflit, momentanément calmé de la question d'Orient.

Les publicistes, par contre, ont présenté plus d'une

(1) Voy. René Pinon, *La mer Noire et la Question des Détroits à propos de l'incident du Potemkine* dans *la Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1905, pages 800 et suiv.

solution. Leurs projets peuvent se diviser en deux groupes : les uns, tous d'origine russe, concluent à la russification des Balkans et à la mainmise, plus ou moins directe, de la Russie sur Constantinople (1); la Question des Détroits n'offrirait plus de crainte aux riverains de ceux-ci. Cette solution serait sans doute nette et radicale, mais c'est une solution russe et non internationale : elle ne tient compte ni des intérêts des autres Puissances ni surtout des aspirations nationales des Etats balkaniques.

Le second groupe de solutions fait de Constantinople la capitale d'un Etat simple ou fédéral nouveau et exige pour les Détroits un régime international spécial.

En ce qui concerne la situation politique éventuelle de Constantinople nous nous abstiendrons de formuler une opinion : plus grande Bulgarie ou plus grande Grèce, Union fédérative Slave, ce sont des projets que peut formuler un Bulgare, un Grec, un Slave et en souhaiter subjectivement la réalisation ; ce ne sont pas des projets qu'un juriste peut étudier objectivement. La Question d'Orient a provoqué trop de surprises, elle réserve encore trop d'imprévu pour qu'on puisse sérieusement disposer ainsi de Constantinople.

En ce qui concerne le régime juridique des Détroits,

(1) Sur les diverses solutions proposées de la *Question des Détroits*, voy. Mischef, *La mer Noire et les détroits de Constantinople*, 1899, pages 641 et suiv. — Kamarowski, *La question d'Orient*, dans la *Revue générale de droit international public*, 1896, pages 417 et suivantes.

quelle que doive être la souveraineté établie sur l'ancienne Bysance, il nous semble que pour cette dernière ville il faudrait partir du principe opposé à celui qui existe actuellement. Au lieu de fermer le Bosphore et les Dardanelles à tout navire de guerre, il faudrait au contraire les déclarer ouverts à tous les navires quels qu'ils soient. Le principe de la fermeture, en effet, ne saurait jamais être absolu: dès 1841, on dut y admettre des exceptions, en 1871 ces exceptions aboutissent à détruire le principe. Ce principe d'autre part est contraire au but même qu'il poursuit : affirmer la fermeture des détroits, c'est assurer au monde qu'une flotte de guerre et particulièrement une flotte russe ne viendra pas se poster en face de Constantinople, c'est endormir et même empêcher une vigilance effective de la part des autres Puissances : il suffira d'une surprise stratégique pour que tout l'édifice juridique bâti en 1841 et 1871 vienne à s'écrouler. Mieux vaut le principe inverse qui donne à tous les navires de guerre le droit de passer librement à travers les Détroits.

Lorsqu'en 1855, à Vienne, interrogé sur le régime qu'il convenait d'établir dans la mer Noire le Prince Gortchakow proposa d'y laisser pénétrer librement tous les navires sans distinction (1), Lord Palmerston aurait déclaré que c'était une mauvaise plaisanterie (2).

(1) Contre projet du Prince Gortchakow présenté le 21 avril 1855 aux conférences de Vienne.

(2) G. Whiteley, The question of the Dardanelles, dans la Yale Review, february 1897, page 386.

Lord Palmerston se trompait : si on avait adopté le contre-projet russe, on aurait établi un régime qui n'aurait pas été bouleversé vingt ans plus tard. Permettre à toutes les flottes de naviguer librement à travers les Détroits, c'est assurer au mieux la surveillance d'une attaque éventuelle russe et la protection de Constantinople. C'est en même temps mettre fin à toutes les difficultés d'application inextricables que soulève la règle actuelle.

Mais cette liberté de passage ne doit pas rester sans réglementation ; il ne faut pas que ces navires traversant les Détroits puissent, par leurs actes, créer dans ces parages une agitation qui menacerait de s'étendre dans tout l'Empire Ottoman ; il ne faut pas non plus qu'un état de guerre existant ailleurs puisse s'étendre jusque devant Constantinople et même menacer la sécurité de cette capitale. Pour obvier à ces inconvénients, on a proposé d'appliquer aux détroits le régime qui a été institué pour le Canal de Suez par la Convention de Constantinople le 29 octobre 1888. L'assimilation n'est pas illogique : comme nous l'avons dit dans notre introduction le Bosphore et les Dardanelles sont si étroits qu'il semble que leur création soit artificielle.

Ce régime ne serait pas une nuetralisation ; le Canal de Suez n'est pas neutralisé, les navires de guerre peuvent y passer librement. Ce régime serait seulement une immunisation des Détroits, c'est-à-dire l'interdiction pour les navires de guerre d'y commettre aucun

acte de belligérance. Ainsi que l'ordonne la Convention de Constantinople de 1888 pour le Canal de Suez, aucun acte d'hostilité ne pourrait être accompli ni dans les Détroits eux-mêmes, ni dans la mer de Marmara, ni même dans un rayon de trois milles en deçà dans la Méditerranée et au delà dans la mer Noire; aucun blocus en particulier ne pourrait être établi dans tous ces parages ni à l'égard du passage à travers les Détroits. Ces prescriptions s'étendant même au cas où la Turquie serait l'un des belligérants. Les navires de guerre des Etats belligérants pourraient passer, mais ils devraient le faire promptement et un intervalle minimum de vingt-quatre heures devrait s'écouler entre le passage des deux navires ennemis.

Enfin les belligérants ne pourraient ni débarquer, ni prendre des troupes ou du matériel de guerre dans les parages ainsi déterminés.

Un tel régime, garanti par une Convention internationale, serait plus net et plus efficace que celui qui existe. Il immuniserait Constantinople... Mais peut-être serait-il trop sûr : « pour qu'on réussit à l'établir, il faudrait que les grandes Puissances renonçassent à tout espoir secret de domination exclusive sur les Détroits » (1).

Y renonceront-elles ?

Décembre 1907.

(1) René Pinon, *op. cit.*, page 823.

VU :
Le Président,
R. PIÉDELIÈVRE.

VU :
Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD.

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

LA GENÈSE DE LA RÈGLE DIPLOMATIQUE DE LA FERMETURE DES DÉTROITS (1774-1841).

DEUXIEME PARTIE

L'ÉVOLUTION DE LA RÈGLE INTERNATIONALE (1841-1878).

TROISIEME PARTIE

LES CONDITIONS JURIDIQUES ACTUELLES D'APPLICATION DE LA RÈGLE DES DÉTROITS.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD ET Cie

